



**INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY**

Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa

nr 2

Warszawa 2011



**KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

**Zmiany
systemu ubezpieczeń
społecznych rolników
a finanse państwa**



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa

Redakcja naukowa

dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko

Autorzy:

dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko

prof. dr hab. Marian Podstawka

dr Pierre-Yves Lelong

mgr Sebastian Filipek-Kazimierczak



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2011

Pracę zrealizowano w ramach tematu

Budżetowe podstawy poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa

w zadaniu *Ubezpieczenia społeczne oraz opodatkowanie w rolnictwie – uwarunkowania i propozycje reform*

Celem opracowania było próba oceny obecnie obowiązujących regulacji w zakresie ubezpieczeń społecznych rolników pod kątem ich wpływu na finanse państwa.

Korekta

Barbara Walkiewicz

Redakcja techniczna

Leszek Ślipski

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-125-5

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984

tel.: (22) 50 54 444

faks: (22) 50 54 636

e-mail: dw@ierigz.waw.pl

<http://www.ierigz.waw.pl>

Spis treści

Wstęp	7
<i>(dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko, prof. dr hab. Marian Podstawka)</i>	
1. Istota ubezpieczeń społecznych – aspekty teoretyczne	9
<i>(dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko, prof. dr hab. Marian Podstawka)</i>	
2. Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie	16
<i>(dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko, prof. dr hab. Marian Podstawka)</i>	
2.1. Ubezpieczenie społeczne rolników w krajach należących do sieci ENASP	19
2.2. Ubezpieczenia społeczne rolników w Polsce – wpływ reform na stan finansów państwa	29
2.2.1. Ubezpieczenie społeczne rolników w Polsce przed 1990 rokiem	29
2.2.2. Ubezpieczenia społeczne rolników w Polsce po 1990 roku	35
3. Organizacja i funkcjonowanie systemu KRUS	40
<i>(dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko, prof. dr hab. Marian Podstawka)</i>	
3.1. Organizacja systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych (KRUS)	40
3.1.1. Struktura organizacyjna oraz zadania KRUS	41
3.1.2. Zasady podlegania rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu oraz rodzaje świadczeń	43
3.1.3. Fundusze KRUS	47
3.2. Finansowanie ubezpieczeń społecznych rolników	55
4. Ocena rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych	64
<i>(dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko, prof. dr hab. Marian Podstawka)</i>	
4.1. Ocena porównawcza funkcjonowania systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych KRUS z systemem pracowniczym ZUS	75
4.1.1. Obowiązki i uprawnienia beneficjentów KRUS oraz ZUS	75
4.1.2. Źródła finansowania funduszy FUS i FER	77
4.1.3. Analiza wysokości składek płaconych do funduszy FER i FUS	81
4.1.4. Analiza wysokości składek w relacji do świadczeń w systemie ZUS i KRUS	87
5. System rolniczych ubezpieczeń społecznych we Francji	91
<i>(dr Pierre-Yves Lelong, mgr Sebastian Filipek-Kazimierzak)</i>	
5.1. Historia rolniczych ubezpieczeń społecznych we Francji	91
5.2. Fundamenty funkcjonowania ubezpieczeń społecznych rolników	94
5.3. Organizacja i funkcjonowanie systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych we Francji	98

5.3.1.	Istota działalności rolniczej	98
5.3.2.	Zasady przystępowania do rolniczego ubezpieczenia społecznego	100
5.4.	Świadczenia socjalne z rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych	103
5.4.1.	Świadczenia chorobowe na rzecz pracowników prowadzących działalność gospodarczą	105
5.4.2.	Świadczenia emerytalne tzw. świadczenia na starość	107
5.4.3.	Świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych	108
5.4.4.	Dodatki rodzinne	108
5.5.	Finansowanie systemu ubezpieczeń społecznych osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą	108
5.6.	Ocena funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych osób prowadzących działalność gospodarczą i ich wpływ na stan finansów publicznych	113
5.6.1.	Udział składek w dochodach osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą	114
5.6.2.	Udział wydatków na ubezpieczenia społeczne rolników w całości wydatków państwa	118
5.6.3.	Ubezpieczeni i świadczeniobiorcy systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie	119
5.7.	Przepływy środków budżetowych pomiędzy systemami ubezpieczeń społecznych we Francji	128
	Podsumowanie	129
	Literatura	133

Wstęp

Ubezpieczenie społeczne rolników w Polsce funkcjonuje, jako autonomiczny system. Odrębność tego systemu spowodowana jest tym, że oprócz celów ubezpieczeniowych realizuje on również zadania polityki socjalnej i agrarnej państwa. Odmiennie, niż w systemie pracowniczym (ZUS), zasady ubezpieczenia zostały ustalone ze względu na specyfikę pracy w rolnictwie i formę zatrudnienia. Zadaniem ubezpieczeń społecznych w rolnictwie jest zabezpieczanie potrzeb bytowych rolników w okresie poprodukcyjnym, a co za tym idzie stabilizacja gospodarstwa rolnego i gospodarki rolnej, jako całości. Z jednej strony zapewnienie świadczeń producentom rolnym uznaje się za ekonomiczną i moralną konieczność wynikającą z zasad solidarności społecznej w zakresie ochrony socjalnej. Z drugiej strony na funkcjonujący w obecnym kształcie system ubezpieczeń społecznych rolników nie ma zgody społeczeństwa. Dzieje się tak, ponieważ rolnictwo jest bardzo zależne od budżetu państwa, co czyni cały system bardzo sztywnym i zawęża pole swobodnych decyzji w sektorze finansów publicznych.

Wyzwaniem dla obecnych systemów emerytalno-rentowych w rolnictwie, nie tylko w Polsce, będzie przeprowadzenie reform, tym bardziej, że od wielu lat toczą się dysputy publiczne na ten temat. Zdaniem Szumlicza zasadnicze znaczenie dla dokonywania zmian w konstrukcji systemu ubezpieczeń społecznych ma proces transformacji ustrojowej, który w Polsce spowodował, iż polityka społeczna znalazła się w wyraźnie odmiennym otoczeniu społeczno-ekonomicznym, które nabiera cech demokratycznego ładu społecznego oraz rynkowego ładu gospodarczego¹. Oznacza to, że w tej nowej polityce społecznej coraz ważniejsze stają się rozwiązania ubezpieczeniowe. Tymczasem system ubezpieczeń społecznych w rolnictwie opiera się na finansowaniu bieżących potrzeb emerytalno-rentowych z niewielkich wpływów składkowych od rolników oraz z wysokiej dotacji państwowej. Wsparcie w postaci dotacji budżetowej do rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce wynosi rocznie ok. 16 mld zł. Zważywszy na kwestię wzrastającego zadłużenia sektora finansów publicznych problem efektywności wykorzystania kwot wydatkowanych obecnie na rolnicze ubezpieczenia społeczne nabiera szczególnego znaczenia. Nie ulega więc wątpliwości, że reforma systemu KRUS jest potrzebna, powinna być ona jednak przeprowadzona w sposób ostrożny. Nie należy bowiem zapominać, że produkcja rolna nie jest zwykłym działem gospodarki, ma wiele cech specyficznych. Wyraźnie pokazał to rok 2007, kiedy to z powodu niekorzystnych warunków

¹ Szumlicz T., *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] Handschke J., Monkiewicz J. (red. nauk.), *Ubezpieczenia. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010, s. 477.

ków pogodowych na całym świecie spadła produkcja żywności. Skutkowało to wzrostem jej cen oraz związanymi z tym faktem niepokojami społecznymi. Co więcej, dotacje do systemu ubezpieczeń społecznych rolników stosuje wiele państw europejskich o ustroju gospodarki rynkowej. Należy nie zapominać również, że jedną z funkcji państwa jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa, co w wymiarze społecznym oznacza zapewnienie każdemu, po spełnieniu określonych prawem warunków prawa do świadczenia, którego realna wartość i wypłata aż do śmierci nie będą zagrożone².

Dokonując przeglądu całego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce okazuje się, że problem jego reform w rolnictwie to tylko namiastka zmian, jakie powinny dokonać się w systemach ubezpieczeń społecznych. Wynikają one z faktu, iż w Polsce istnieją cztery odrębne systemy ubezpieczeń:

- pierwszy jest dla osób zatrudnionych, które są ubezpieczone w ZUS;
- drugi dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, również płacących składki w systemie pracowniczym ZUS;
- trzeci to służby mundurowe, których świadczenia finansowane są z budżetu państwa, za pośrednictwem ZUS;
- czwarty system to ubezpieczenia dla rolników w KRUS.

Ickiewicz zauważa, że istnienie wielu opcji w zakresie ubezpieczenia społecznego w praktyce nierzadko staje się źródłem różnego rodzaju kombinacji, w celu zmniejszenia obciążeń finansowych z tego tytułu³. W tym kontekście zasadne wydaje się być pytanie, dlaczego należy dokonać reformy KRUS i na czym zmiany powinny polegać?

Głównym celem tego opracowania była próba oceny obecnie obowiązujących regulacji w zakresie ubezpieczeń społecznych rolników pod kątem ich wpływu na finanse państwa.

W opracowaniu omówiono podstawowe problemy występujące w systemie, dokonano analizy organizacji i funkcjonowania systemu oraz rozwiązań przyjmowanych w innych państwach. Dokonano także oceny systemu ubezpieczeń społecznych rolników w aspekcie finansów państwa.

W opracowaniu wykorzystano dane statystyki masowej, informacje internetowe oraz przepisy regulujące zasady ubezpieczenia społecznego rolników. Do prezentacji materiału posłużono się zestawieniami tabelarycznymi i graficznymi.

² Pszczółkowska J., *Ubezpieczenia społeczne rolników – stan obecny i możliwości rozwoju*, Ubezpieczenia w rolnictwie, Materiały i studia, KRUS, Warszawa 2000, s. 5.

³ Ickiewicz J., *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 283.

1. Istota ubezpieczeń społecznych – aspekty teoretyczne

Istota ubezpieczeń oparta jest na teorii ryzyka i niepewności. Pojęcie ryzyka jest różnie definiowane i interpretowane. Dla zrozumienia istoty ubezpieczeń, bardzo ważna jest poprawna kwantyfikacja ryzyka. Umożliwia ona przyjęcie określonej strategii ubezpieczenia różnych zdarzeń, mogących mieć pozytywne lub negatywne konsekwencje. Należy jednak podkreślić, że nie wszystkie rodzaje ryzyka można ubezpieczyć. Dzieje się tak dlatego, że ryzyko może być traktowane dwuaspektowo. Jako niebezpieczeństwo towarzyszące każdej działalności gospodarczej lub skutek wystąpienia tego niebezpieczeństwa. Dla praktyki ubezpieczeniowej to drugie podejście stanowi punkt wyjścia do konstrukcji ubezpieczeń. Oznacza to, że ryzyko można ubezpieczyć, jeśli ubezpieczyciel jest w stanie je zidentyfikować i skwantyfikować, czyli określić prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia i zakres prawdopodobnych strat⁴. Ryzyko określa więc sytuację, w której co najmniej jeden z elementów składających się na nią nie jest znany, ale jest znane prawdopodobieństwo jego wystąpienia⁵.

Takie elementy życia człowieka jak starość, inwalidztwo, wypadek przy pracy, macierzyństwo lub możliwość pojawienia się choroby stanowią podwaliny dla konstrukcji ubezpieczeń społecznych. Głównym założeniem ubezpieczeń społecznych jest ochrona przed niedostatkiem całej ubezpieczonej ludności, w interesie nie tylko dotkniętych ryzykiem jednostek, lecz w szeroko pojętym interesie ogólnym: dobrobytu państwa i jego obywateli⁶. Ich najważniejszym zadaniem jest więc rekompensowanie finansowych skutków realizacji ryzyka związanego z utratą zdolności do pracy na skutek wystąpienia zdarzeń losowych. W konsekwencji prowadzi to do stabilizacji dochodów i gwarancji należącego poziomu życia⁷. Tym samym ubezpieczenia społeczne stanowią system świadczeń zabezpieczających pracowników i ich rodziny przed ujemnymi następstwami utraty lub ograniczenia możliwości zarobkowania, utarty żywiciela lub zwiększenia obciążeń rodzinnych⁸. Z punktu widzenia jednostki, ubezpieczenia społeczne wspomagają przenoszenie części dochodu z okresu, gdy zarabiamy, na okres gdy z powodu pojawienia się ryzyka niemożności wykonywania pracy nie możemy uzyskiwać dochodów. Wówczas przynależność do systemu ubezpieczeniowego umożliwia zastąpienie niepewnej dużej straty finans-

⁴ Kunreuther H., Roth R.J., *Paying the Price*. Sr., Joseph Henry Press, Washington D.C. 1998.

⁵ Szyszko L. [red. nauk.], *Finanse przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2000, s. 246.

⁶ Przygodzka R., *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006, s. 241.

⁷ Woś A., *Agrobiznes. Makroekonomia*, KeyText, Warszawa 1998.

⁸ Kapusta F., *Agrobiznes*, Difin, Warszawa 2008, s. 71.

wej – małym pewnym kosztem⁹. Patrząc przez pryzmat całego społeczeństwa stanowią one narzędzie dzielenia PKB wytworzonego przez pracujących z emerytami, którzy z przyczyn obiektywnych nie uczestniczą w jego tworzeniu. Ubezpieczenia społeczne są więc instrumentem służącym zaspokajaniu różnego rodzaju potrzeb pracowniczych związanych z utratą zarobku. Z badań prowadzonych przez Lassarre i Roland-Levy¹⁰ wynika, że nawet małe dzieci uświadamiają sobie konieczność posiadania ubezpieczenia na starość, bowiem ich zdaniem pozwalają one zabezpieczyć jednostkę przed skutkami zajścia w jej życiu zdarzenia losowego, niekorzystnie wpływającego na zdolność do samodzielnelnego zdobywania środków w okresie starości¹¹.

Rozwój ubezpieczeń społecznych oraz ich powszechny charakter można odnieść do teorii oszczędzania. Opiera się ona na dwóch zjawiskach ekonomicznych, a mianowicie postrzeganiu przeszłych potrzeb, jak i zabezpieczaniu się na przyszłość. Za najważniejszy aspekt oszczędzania, który może stanowić punkt wyjścia do konstruowania systemów ubezpieczeń społecznych można uznać *efektywne pragnienie akumulacji*, które polega na poświęceniu pewnej ilości dóbr w teraźniejszości, dla otrzymania określonej ich ilości w przyszłości. Pragnienie to prowadzi do przewidywania i zabezpieczenia się na przyszłość, czyli oszczędzania, którego główną przyczyną według badań prowadzonych przez Warneyd'a¹² oraz Horioka i Watanabe¹³ jest niepewność. Stąd ubezpieczenia społeczne mogą stanowić oszczędzanie typu kontraktowego, które jest bliskie koncepcji dobrowolnego zniewolenia (*precommitment*) wysuniętej w 1956 roku przez Strotz'a¹⁴. Przystąpienie więc do systemu emerytalnego jest swoistego rodzaju umową kontraktową zobowiązującą do regularnego oszczędzania w okresie intensywnej pracy zawodowej na czas, gdy występują na ogół braki finansowe, a więc na starość. Należy jednak zauważyć, że oszczędzanie oznacza gromadzenie kapitału, celem jego rozdysponowania w przyszłości. Natomiast ubezpieczenia stanowią formę majątku nie będącego własnością oszczędzającego, do którego prawo zostanie określone przez władze publiczne w przy-

⁹ Kapusta F., *Agrobiznes...*, op.cit., s. 45.

¹⁰ Lassarre D., Roland-Levy Ch., *Understanding children's economic socialization* [w:]: Grunert K. G., Olander F. (red. nauk.) *Understanding Economic Behavior*, Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers 1989, s. 300.

¹¹ Jędrasik-Jankowska I., *Treść ryzyka emerytalnego* [w:]: Bińczycka-Majewska T. (red. nauk.), *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 2004, s. 69.

¹² Warneyd K., *A Study of Saving Behavior Towards the End of the Life Cycle*, Center for Economic Research Working Paper No. 28, 1995.

¹³ Horioka C., Watanabe W., *Why Do People Save? A Micro-Analysis of the Motives for Household Saving in Japan*, *The Economic Journal*, 1997.

¹⁴ Strotz R.H., *Miopia and inconsistency in dynamic utility maximization*, *Review of Economic Studies*, 23 (3), 1956, s. 165-180.

szości. Oszczędności można wykorzystywać w przewidywalnej lub nieprzewidywalnej sytuacji życiowej. Można z nich finansować zarówno planowane wydatki, jak i pokrywać potrzeby wynikające z niepewnych zdarzeń. Z istoty ubezpieczeń wynika natomiast, że można korzystać z nich tylko na wypadek szkód losowych poprzez tworzone wspólnie fundusze.¹⁵ W obu przypadkach dochód, którym dana osoba rozporządza w okresie aktywności zawodowej zostaje pomniejszony o wartość składki.

Oszczędności odnoszą się więc do pojedynczych przypadków, co wymaga tworzenia dużych rezerw w celu pokrycia ewentualnych strat. Istota ubezpieczenia opiera się natomiast na prawie wielkich liczb, co oznacza, że każdy ubezpieczony wpłaca swój udział w finansowaniu skutków zdarzeń losowych, które dotkną tylko niektórych z nich. Składki wnoszone do funduszu przez jednego ubezpieczonego stanowią tylko niewielką część ewentualnych szkód. Dlatego też ubezpieczenie jest bardziej efektywnym narzędziem pokrywania szkód niż oszczędności¹⁶. Chęć oszczędzania w formie ubezpieczenia tłumaczy hipoteza cyklu życia (LCH – *Life – Cycle Hypothesis*), która opiera się na założeniu, że ludzie są przewidujący i ograniczają swoją konsumpcję w pewnych okresach po to, aby stać ich było na zbliżony jej poziom w przyszłości, gdy ich dochody będą mniejsze. Oznacza to, że we wszystkich stadiach cyklu życia ludzie chcą wydawać mniej więcej tyle samo dążąc do wyrównania poziomu konsumpcji. Co więcej, ubezpieczenia umożliwiają konsumpcję w przyszłości pomimo spadku dochodów. Założenia te prezentuje rysunek 1.

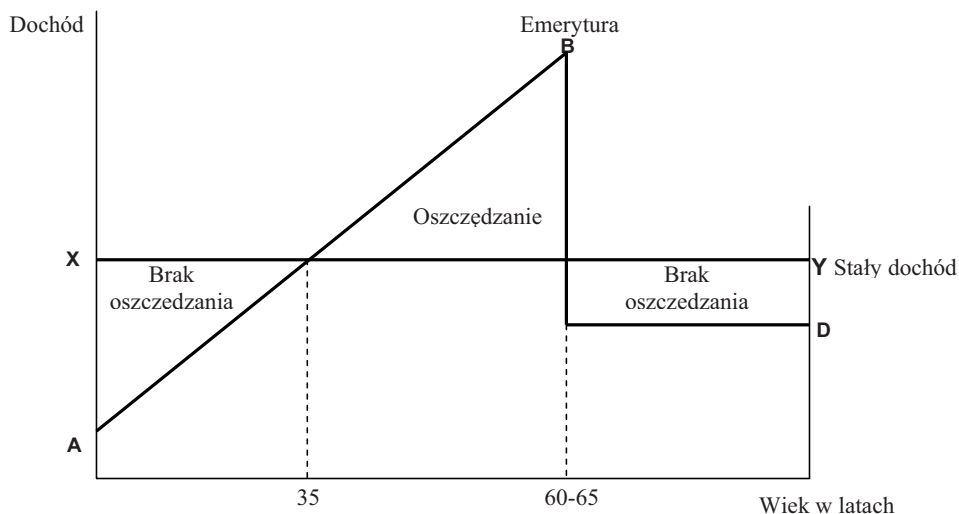
Zgodnie z hipotezą cyklu życia, konsumpcja w okresie emerytalnym powinna być tak duża jak przeciętnie w ciągu całego życia. Nie oznacza to jednak, że emerytura powinna być tak wysoka jak dochód z pracy, gdyż część tego dochodu powinna być oszczędzana na potrzeby emerytury. Stopa oszczędzania na ten cel wynika z długości przewidywanego czasu emerytury odniesionego do całego aktywnego życia, a nie tylko do okresu pracy. W Polsce wskaźnik ten wynosi 29%, co oznacza, że potencjalny obywatel powinien oszczędzać trzecią część swoich dochodów z pracy, aby uzyskać na emeryturze taki sam poziom konsumpcji. Teoria oszczędzania stanowi podwaliny do konstrukcji systemów emerytalno-rentowych, których bezpieczeństwo finansowe jest gwarantowane w odmienny sposób w każdym z państw. W zależności od przyjętego modelu finansowego może być wsparte na solidaryzmie międzypokoleniowym (model reński wywodzący się z czasów Wielkiego Kryzysu), bądź pomnażaniu akty-

¹⁵ Hađyniak B., Szumliz T., *Ubezpieczenia jako urządzenie finansowe* [w:] Handschke J., Monkiewicz J. (red. nauk.), *Ubezpieczenia. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010, s. 45.

¹⁶ Tamże, s. 45.

wów na indywidualnych kontach w emerytalnych funduszach inwestycyjnych (model anglosaski wywodzący się z czasów reform Bismarcka).

Rysunek 1. Ekonomiczna hipoteza cyklu życia



Źródło: opracowanie własne na podstawie T. Tyszka, *Psychologia ekonomiczna*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2004, s. 535.

Niezależnie jednak od przyjętych rozwiązań gwarancją funkcjonowania ubezpieczeń społecznych jest powszechność uczestnictwa w systemie, co implikuje działania państwa w proces jego tworzenia i administrowania. Oznacza to, że ubezpieczenia społeczne stanowią system finansowy zasilany przez osoby uzyskujące dochody z pracy, a jego podstawowymi cechami jest przymus i społeczny cel¹⁷. Celem obowiązkowej przynależności do system jest minimalizacja kosztów jakie mogą zagrać społeczeństwu, gdy niektórzy jego członkowie nie mają zapewnionych odpowiednich dochodów na starość. System obowiązkowy służy więc w całości osiągnięciu celu społecznego, niezależnie od sposobu funkcjonowania i od tego kto nim zarządza. Należy jednak zauważyć, że każdy obowiązkowy system emerytalny jest z założenia publiczny, nawet jeżeli państwo tylko ustala obowiązek uczestniczenia w tym systemie na pewnych zasadach. Rozważania te wskazują, że istotą ubezpieczenia społecznego jest solidarność finansowa realizowana bądź w ramach określonej grupy (np. rolnicy), bądź całego społeczeństwa. Zaangażowanie państwa może przybierać różny zakres, w zależności od tego, czy państwo

¹⁷ Muszalski W., *Ubezpieczenia społeczne*, PWN, Warszawa 2004, s. 12.

angażuje się tylko w proces tworzenia podstaw prawnych ubezpieczeń społecznych, czy też przejmuje odpowiedzialność finansową za zorganizowany system. Niezależnie jednak od zakresu interwencji zadaniem państwa jest realizacja zasad pomocniczości, personalizmu oraz solidarności. Zasady te mają zastosowanie w polityce społecznej, jako narzędzie stabilizowania materialnych warunków życia (ochrony sfery konsumpcji)¹⁸ i zapewniania określonym podmiotom ustalonego standardu bezpieczeństwa socjalnego¹⁹. Tym samym ubezpieczenia społeczne stanowią instrument polityki społecznej²⁰. Należy jednak zauważyć, że programy ubezpieczeń społecznych zapewniają nie tylko ubezpieczenie na wypadek choroby czy starości, ale również dokonują redystrybucji dochodów. Stąd głównym problemem istniejących systemów ubezpieczenia społecznego jest fakt, że są one nie tylko systemem emerytalnym, lecz również systemem redystrybucji dochodów. Oznacza to, że systemy ubezpieczeń społecznych zmieniają strukturę dochodów na korzyść osób mniej zamożnych, rodzin, w których pracuje jedna osoba oraz transferują dochody od pokoleń pracujących obecnie do dzisiejszych emerytów czy rencistów. Ubezpieczenia stanowią więc instrument finansowy, za pomocą którego państwo ma możliwość dokonywania redystrybucji dochodów. Gołasa zauważa, że redystrybucję w rolnictwie można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach²¹. Pierwsza z nich oznacza wyrównanie dochodów, pomiędzy rolnikami a pozostałą częścią społeczeństwa. Druga to redystrybucja zachodząca między samymi rolnikami, która może odbywać się na linii rolnictwo – budżet państwa – rolnictwo. Oznacza to, że rolnicy biorą aktywny udział w tworzeniu funduszy państwowych, z których państwo może transferować część środków na wyrównanie ich dochodów. Literaturowym przykładem redystrybucji dochodów pomiędzy samymi rolnikami jest uzależnienie składki na ubezpieczenie społeczne od dochodu. Pojawiają się jednak wątpliwości, czy transfer na linii rolnictwo – budżet państwa – rolnictwo przy pomocy instrumentów ubezpieczeniowych jest należycie wykorzystywany, bowiem obecnie w polskim rolnictwie uzależnienie składek od dochodów rolników ma charakter symboliczny, dotyczy niewielkiej grupy rolników. W tym kontekście pojawia się problem sprawiedliwości społecznej, którą można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach (z perspektywy jednostki oraz całego społeczeństwa). Patrząc przez

¹⁸ Hadyniak B., Szumlicz T., *Ubezpieczenia jako ...*, op. cit., s. 78.

¹⁹ Szumlicz T. *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] Handschke J., Monkiewicz J. (red. nauk.), *Ubezpieczenia. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010, s. 475.

²⁰ Pojęcie to odnosi się do działalności państwa zmierzającej do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb na dostępnym poziomie.

²¹ Gołasa P., *Redystrybucyjna rola rolniczych instrumentów finansowych w Polsce*, Praca doktorska, SGGW, Warszawa 2010, s. 49.

pryzmat jednostki sens sprawiedliwości odnosi się do jej wewnętrznych przeżyć. Oznacza to, że sprawiedliwość stanowi ważny aspekt życia człowieka i jest przenoszona na płaszczyznę życia politycznego, gospodarczego i społecznego, stając się zjawiskiem społecznym. Idea sprawiedliwości w wymiarze społecznym zawiera zagadnienia sprawiedliwego podziału dóbr, równości szans w życiu społeczno-gospodarczym i równości wobec prawa²². Gospodarka rynkowa opiera się więc m.in. na zasadzie sprawiedliwości społecznej. W praktyce określa ona zobowiązania jednostki wobec państwa (tzw. sprawiedliwość prawna), jak również państwa wobec jednostki (tzw. sprawiedliwość dystrybucyjna). Realizacja sprawiedliwości dystrybucyjnej oznacza z jednej strony redystrybucję środków do osób, które nie są w stanie uczestniczyć w grze rynkowej, a z drugiej strony ochronę dobra wspólnego państwa. Oznacza to, że wśród celów, jakie powinna realizować społeczna gospodarka rynkowa znajdują się sprawiedliwy podział dochodu i majątku, szanse rozwoju jednostki w jej miejscu pracy oraz bezpieczeństwo w czasie choroby i starości²³. W związku z tym za jedną z najbardziej istotnych cech społecznej gospodarki rynkowej uznano funkcję systemu polityki społecznej w postaci rozbudowanych instytucji ubezpieczeń społecznych oraz dążenie do zmniejszenia nierówności społecznych²⁴.

Ubezpieczenia społeczne są więc ważnym elementem bezpieczeństwa gospodarczego każdego kraju, stąd troska o ich stabilność finansową stanowi priorytetowe zadanie państw. Stabilność finansowa systemów ubezpieczeń społecznych jest poddawana na całym świecie presji wynikającej z następujących przesłanek: wydłużania średniej długości życia (starzenia się społeczeństw), przemian w gospodarce (utrzymujące się dość wysokie bezrobocie i niewielkie wzrosty PKB), zmian w społeczeństwie i polityce (wydłużania się okresu kształcenia, pogarszania się sytuacji dochodowej rodzin z małymi dziećmi, konfliktu pokoleń wynikającego z tego, że roszczenia osób starszych zaspokajane są kosztem najmłodszych)²⁵. Siłę tej presji można wyrazić liczbą osób zdolnych do pracy w stosunku do liczby beneficjentów systemu emerytalno-rentowego²⁶. Prognozuje się, iż w 2030 roku udział ludzi starszych powyżej 64 roku w populacji ludności w wieku produkcyjnym może wynosić ok. 30% w Stanach Zjed-

²² Blok F., Sikora J., Sztumska B., *Wybrane aspekty socjologii rynku*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2001, s. 51-53.

²³ Kaczmarek T., *Cud gospodarczy Niemiec. Ludwiga Erharda koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*, Fundacja ATK, Warszawa 1997, s. 47.

²⁴ Przeciszewski T., *Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej (SGR): Systemowa podstawa polityki gospodarczej i społecznej*, VII Kongres Ekonomistów, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zeszyt 5, Warszawa 2001, s. 14.

²⁵ Preston S., *Children and the Aged in the US*, Scientific American 2000, vol. 251, p. 44-49.

²⁶ Triest R.K., *Social Security Reform: An Overview*, New England Economic Review, Economist, Federal Reserve Bank of Boston, November/December 1997, p. 11.

noczonych, 40% we Francji i Anglii i prawie 50% w Niemczech i Japonii²⁷. Podobne prognozy dotyczą również Polski²⁸. Prognozuje się, iż współczynnik obciążenia systemowego w Polsce (stosunek liczby emerytów do liczby płatników) wzrośnie od obecnych około 30% do 60% (1,6 płatnika na 1 emeryta) w roku 2050. Prognozy te potwierdzają również dane Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego²⁹, które wskazują, iż pogorszeniu ulega stosunek liczby osób płacących składki do liczby osób, które otrzymują świadczenia emerytalne. W roku 1998 stosunek ten wynosił 2,17, a w roku 2020 spadnie do poziomu 1,76. Wiele badań wskazuje, że będzie to efekt gwałtownego obniżenia przyrostu naturalnego i wydłużania życia. Już dzisiaj wskaźnik dzietności kobiet wynosi w Unii Europejskiej 1,43, a w Polsce 1,37. Tymczasem po to, by liczba dzieci dorównywała liczbie ich rodziców, wskaźnik ten powinien przekraczać 2,1. W takiej sytuacji środkiem zaradczym dla utrzymania równowagi systemów emerytalnych może stać się podwyższenie wieku emerytalnego albo podniesienie składki. Niemniej jednak prowadzone analizy wskazują, że podniesienie wieku emerytalnego pozwoliłoby zredukować deficyty środków na emerytury w krótkim i średnim okresie, podczas gdy na dłuższą metę reformy prowadzone w tym kierunku stałyby się całkowicie nieskuteczne³⁰. O możliwościach wypłaty świadczeń decydują bowiem również inne czynniki, wśród których szczególne znaczenie mają zatrudnienie oraz wysokość wynagrodzeń. Stąd od lat pojawiają się postulaty dotyczące m.in. zmiany podstawy ustalania wysokości świadczeń oraz długości okresu składkowego. W roku 1997 Coussat proponował zamianę z 10 na 25 najlepszych zarobków jako podstawy do ustalania wysokości świadczeń, a także wydłużenie z 37 do 42,5 lat obowiązkowego okresu składkowego. Jego zdaniem zmiany te pozwoliłyby w 2010 roku osiągnąć równowagę finansową³¹. Z powyższego wynika, że systemy ubezpieczeń społecznych stają przed długoterminowym fiskalnym problemem, który powinien zostać jak najszybciej rozwiązany poprzez wprowadzenie reform adekwatnych do warunków gospodarczych krajów.

²⁷ Tamże, p. 12.

²⁸ *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2050 roku*, ZUS 2006.

²⁹ *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1997.

³⁰ Magnani R., *A general equilibrium evaluation of the sustainability of the new pension reforms in Italy*, *Research in Economics* 65, Elsevier 2011, p. 5-35.

³¹ Caussat L., *De l'age d'or de la retraite et sa reforme*, *Gerontologie et Societe* nr 81, Paris 1997.

2. Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie

Pierwsze obowiązkowe ubezpieczenie społeczne wprowadzono w latach 1883-89 w Niemczech, obejmowało ono świadczenia na wypadek choroby, inwalidztwa i starości oraz wypadki przy pracy³². W Austrii w latach 1887 i 1888 pojawiły się ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe, w Anglii w 1908 roku – ubezpieczenia na starość, a we Francji w 1910 roku – ubezpieczenia inwalidów. Intensywny rozwój systemów ubezpieczenia społecznego zapoczątkowało powstanie w 1919 roku Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Na ziemiach polskich do 1918 roku obowiązywały systemy ubezpieczeń społecznych państw zaborczych. W roku 1935 powołano Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który jednak nie objął ochroną rolników. Należy jednak podkreślić, że w okresie międzywojennym systemy skierowane do rolników istniały w szcążkowej formie, nawet w państwach najbogatszych. Niemniej jednak europejskie systemy ubezpieczenia społecznego rolników w porównaniu do polskiego systemu mają dużo dłuższą historię i tradycję. Rolnicy indywidualni w Polsce objęci są odrębnym, pozapracowniczym system ubezpieczeń społecznych. W krajach Unii Europejskiej występują również wyraźnie odmienne systemy ubezpieczenia emerytalnego rolników, wyrastające z różnorodnych tradycji i uwarunkowań. W ramach tych systemów tworzone są również odmienne, inne niż dla pozostałych grup społeczno-zawodowych, systemy ubezpieczeń społecznych rolników. Odrębność tych systemów spowodowana jest tym, że oprócz celów ubezpieczeniowych realizują one także zadania polityki rolnej i społecznej państwa.

Z analizy systemów UE wynika, że sześć państw członkowskich zdecydowała się stworzyć autonomiczne systemy zapewniające ochronę socjalną rolnikom. Do krajów, w których rolnicy mają wyodrębniony system ubezpieczeń społecznych należy zaliczyć Austrię, Finlandię, Francję, Grecję, Niemcy oraz Polskę. Kraje te wchodzą w skład Europejskiej Sieci Rolniczych Systemów Ochrony Społecznej (ENASP) (tabela 1).

³² Jagła W., *Ubezpieczenia społeczne rolników – 30 lat systemu i co dalej*, Realia i co dalej, Dwumiesięcznik Społeczno-Polityczny, Studia i Materiały, czerwiec nr 3 (18), 2010 [za:] *Wielka Encyklopedia Powszechna*, 1968.

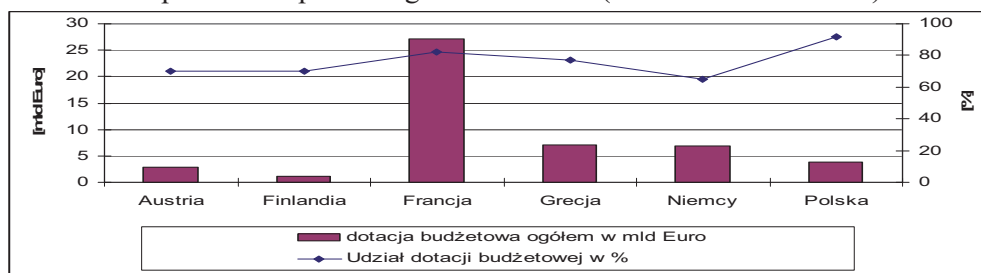
Tabela 1. Instytucje realizujące odrębne systemu ubezpieczenia społecznego rolników zrzeszone w Europejskiej Sieci Rolniczego Systemu Ochrony Społecznej (ENASP)

Kraj	Nazwa instytucji	Rok wprowadzenia odrębnego systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników
Austria	SVB (Sozialversicherungsanstalt Der Bauern)	1974
Finlandia	MELA (Maatalousyrittäjien Eläkelaitos)	1969
Francja	MSA (Mutualite Sociale Agricole)	1945
Grecja	OGA (Organizmoz Georgikon Azfalizeon)	1961
Niemcy	LSV (Die Landwirtschaftlichen Sozialversicherung)	1919
Polska	KRUS (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego)	1990

Źródło: opracowanie własne.

Celem powstania sieci ENASP była obrona oraz wzmocnienie wartości zabezpieczenia społecznego rolników na zasadzie solidarności i spójności terytorialnej. Jej zadaniem jest reprezentowanie interesów poszczególnych członków wobec władz unijnych oraz wymiana informacji i dobrych praktyk pomiędzy członkami i wszystkimi partnerami w zakresie ubezpieczenia społecznego. Systemy ubezpieczeń społecznych rolników krajów należących do sieci ENASP oferują różnorodny wachlarz usług socjalnych, na który składają się nie tylko ubezpieczenia emerytalno-rentowe, ale także zdrowotne, wypadkowe, chorobowe oraz różnego rodzaju zasiłki i świadczenia dostosowane do potrzeb i statusu ludności rolniczej. We wszystkich tych krajach sposób finansowania powyższych świadczeń zakłada znaczący udział dotacji państwowej. Wysokość dofinansowania systemów ubezpieczeń społecznych rolników w krajach należących do sieci ENASP przedstawia rysunek 2. Z danych zawartych na rysunku 2 wynika, że analizowane systemy ubezpieczeń społecznych rolników są w znacznym stopniu dotowane przez budżet państwa. Wysokość, jak i udział tego dofinansowania jest bardzo zróżnicowany i wynosi od 1,1 mld Euro w Finlandii do 27,1 mld Euro we Francji. Największy budżet (27,1 mld Euro) na finansowanie rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych przeznacza Francja, z tego 16,5 mld Euro na dofinansowanie systemu ubezpieczeń rolników indywidualnych, a 10,6 mld Euro na dofinansowanie systemu pracowników najemnych sektora rolniczego (tabela 2), następnie Grecja (7,9 mld Euro) oraz Niemcy (6,9 mld Euro). Polska na ten cel przeznacza kwotę w wysokości 3,9 mld Euro. Nieco inaczej na tym tle przedstawia się udział tej dotacji w finansowaniu omawianych systemów. Jest on największy w Polsce i wynosi 92%, najmniejszy zaś w Niemczech i stanowi 65%. Oznacza to, że polscy rolnicy w porównaniu do rolników europejskich w najmniejszym stopniu uczestniczą w finansowaniu rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych.

Rysunek 2. Wysokość dofinansowania systemów ubezpieczeń społecznych rolników w krajach należących do Europejskiej Sieci Rolniczych Systemów Zabezpieczenia Społecznego w roku 2008 (w mld Euro oraz w %)

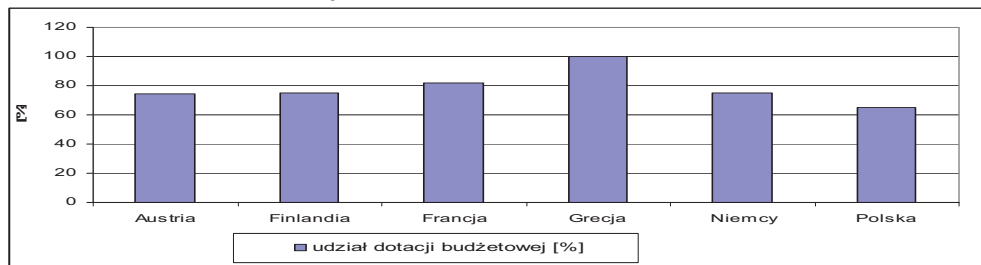


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ENASP „Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Unii Europejskiej”,

http://www.enasp.eu/files/enasp/enasp_1293802765477_ENASP_BOOKLET_INSIDE_2010.pdf.

Należy jednak zauważyć, że we wszystkich analizowanych krajach znaczący udział dotacji państwowej przypada na finansowanie świadczeń emerytalnych, co prezentuje rysunek 3.

Rysunek 3. Udział dotacji w wydatkach na świadczenia emerytalne rolników w krajach sieci ENASP w roku 2008



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ENASP „Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Unii Europejskiej”,

http://www.enasp.eu/files/enasp/enasp_1293802765477_ENASP_BOOKLET_INSIDE_2010.pdf.

Według danych ENASP odnoszących się do roku 2008 oraz przeprowadzonych obliczeń wynika, że polski system ubezpieczeń społecznych rolników w porównaniu z innymi krajami wchodzącymi w skład sieci ENASP w najmniejszym stopniu korzysta z dopłat państwa do emerytur rolniczych. Największy udział dotacji do świadczeń emerytalnych w krajach ENASP występuje w Grecji oraz we Francji. Szczegółową charakterystykę systemu ubezpieczeniowego we Francji zaprezentowano w rozdziale 5.

W krajach, w których obowiązuje odrębny system ubezpieczenia społecznego rolników, organizacje w tym celu powołane, nie tylko zajmują się obsługą

świadczeń na rzecz użytkowników gospodarstw rolnych i ich rodzin, ale także spełniają funkcję narzędzia polityki rolnej w odniesieniu do dochodów rolników i przemian w strukturze agrarnej³³. Należy jednak podkreślić, że konsekwencje funkcjonowania odrębnych systemów ubezpieczeń społecznych mogą być dwójakie. Z jednej strony instytucja ubezpieczenia rolników staje się kartą przetargową w negocjacjach z organizacjami rolniczymi, z drugiej zaś specjalnie wyodrębniony system spotyka się z polityczną presją w kierunku harmonizacji zasad ubezpieczenia społecznego rolników z systemem powszechnym³⁴. Tempo przemian hamuje jednak ochrona praw nabytych przedstawicieli różnych zawodów, w tym również rolników. Stąd Tryfan zauważa, że wszelkie reformy systemów emerytalnych powinny zmierzać w kierunku ustalenia optymalnej granicy udziału wydatków na emerytury w odniesieniu do PKB oraz określeniu poziomu składki niezbędnej do równowagi finansowej³⁵.

2.1. Ubezpieczenie społeczne rolników w krajach należących do ENASP³⁶

W wielu krajach Unii Europejskiej, jak wcześniej podkreślono, istnieją odrębne systemy ubezpieczenia społecznego rolników. Polska nie stanowi pod tym względem wyjątku. Kraje Unii Europejskiej charakteryzują się dużymi odmiennosciami w organizacji i w zasadach funkcjonowania obowiązujących systemów zabezpieczenia społecznego rolników. Odmienności te dotyczą zarówno zasad wyodrębniania grupy beneficjentów ubezpieczeń, jak również zasad gromadzenia funduszy ubezpieczeniowych.

Najstarszą instytucją realizującą ubezpieczenia dla ludności rolniczej jest **system niemiecki**. Fundament prawny obecnego systemu, który przeszedł szereg modyfikacji, tworzą trzy ustawy z XIX wieku, tj. ustawa z 1883 roku o ubezpieczeniu chorobowym, ustawa z 1884 roku o ubezpieczeniu wypadkowym oraz ustawa z 1889 roku o ubezpieczeniu na starość. W ramach tworzonego w XIX wieku systemu ubezpieczeń społecznych swoje uprawnienia znalazła również ludność rolnicza. Już w roku 1886 rolnicy zostali objęci ubezpiecze-

³³ Kowalski A., *Spoleczne uwarunkowania rozwoju wsi i rolnictwa*, IERIGŻ, Warszawa 1998.

³⁴ Sikorska A. (red. nauk), *Instrumenty oddziaływania Państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce; rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury. Stan obecny i rekomendacje na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń rolników*; Ekspertyza dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009, s. 87.

³⁵ Tryfan B., *Nierównowaga finansowa systemu emerytalnego rolników polskich na tle doświadczeń Unii Europejskiej*, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia, KRUS, Warszawa 2003, s. 10.

³⁶ *Rolnicze systemy zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej. Ochrona socjalna populacji wiejskiej w Europie*, KRUS, Warszawa 2010.

niem wypadkowym, a w 1942 r. dołączyli do tego ubezpieczenia członkowie ich rodzin. W roku 1957 wprowadzono ustawę o pomocy dla rolników na starość, a w 1972 roku istniejący system poszerzono o ubezpieczenia chorobowe. W roku 1995 w Niemczech przeprowadzono reformę systemu emerytalnego rolników. Głównymi założeniami tej reformy było: wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia rolnika, zwiększenie powiązań systemu emerytur rolniczych z powszechnym systemem emerytalnym oraz skorelowanie wysokości płaconych składek ze skalą podatku dochodowego. Założenia te w oczywisty sposób przełożyły się na zróżnicowanie wysokości udziału państwa w finansowaniu składek. Maksymalny poziom dopłat państwowych do całego systemu ubezpieczeń rolniczych wynosi obecnie 65%. Wysokość składki jest determinowana wysokością dochodu całkowitego, stanowiącego również podstawę do opodatkowania podatkiem dochodowym. Otrzymanie emerytury przez właściciela gospodarstwa jest uwarunkowane kilkoma czynnikami, a mianowicie: ukończeniem 65 lat, opłacaniem składki przez co najmniej 180 miesięcy kalendarzowych (15 lat), przekazaniem gospodarstwa rolnego nowemu użytkownikowi lub jego likwidację³⁷. W ramach reformy z 1995 roku wprowadzono ubezpieczenie pielęgnacyjne (tzw. rolnicze ubezpieczenie opiekuńcze), któremu podlegają wszystkie osoby należące do powszechnego ubezpieczenia chorobowego. Wydatki na ubezpieczenie pielęgnacyjne są pokrywane solidarnie przez składki, których stawka jest prawnie regulowana. Niemiecki system ubezpieczeń rolniczych do roku 2009 funkcjonował w ramach trzech Federacji, BLB – *Niemieckiej Federacji Rolniczych Stowarzyszeń Zawodowych* (powstałej w 1919 roku), GLA – *Krajowego Związku Rolniczych Funduszy Emerytalnych* (założonego w roku 1957) oraz BLK – *Niemieckiej Federacji Rolniczych Kas Chorych* (funkcjonującej od roku 1972). Z dniem 1 stycznia 2009 roku nastąpiło utworzenie jednej instytucji tzw. Głównego Związku Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (LSV – *Die landwirtschaftliche Sozialversicherung*). Tak zorganizowany system oferuje różnorodny zakres ubezpieczeń: ubezpieczenia wypadkowe, emeryturę i rentę, ubezpieczenie zdrowotne, ubezpieczenie na wypadek konieczności korzystania z opieki długoterminowej. Najstarszą częścią tego systemu są *ubezpieczenia wypadkowe*, które obejmuje pracowników zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, niezależnych rolników, małżonków i członków ich rodzin. Ubezpieczenie to dotyczy następujących funkcji: prewencji, rehabilitacji i odszkodowań. Wydatki na te działania są finansowane przez fundusze rolnicze wyłącznie ze składek rolników. Podział składek jest każdego roku ustanawiany w oparciu o wydatki z poprzedniego roku. Wymiar opłacanych składek wyniósł w 2009 roku ok. 832 mln

³⁷ Korsak R., *Systemy emerytalne na świecie*, Ubezpieczenia rolnicze – kwartalnik KRUS, nr 4, Warszawa 1994, s. 8-9.

Euro. W ramach tego systemu ubezpieczeniu wypadkowemu w roku 2009 podlegało ok. 1,6 mln ubezpieczonych i 3,5 mln świadczeniobiorców, tj. odpowiednio ok. 1,5% i 4% ludności kraju. Obowiązek podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu zależy od eksploatacji gospodarstwa rolnego. Mniej niż 0,25 ha wykonywanych gruntów może być podstawą do zwolnienia z obowiązku ubezpieczenia. Drugi filar stanowią *ubezpieczenia emerytalne*. W jego ramach ubezpieczeni są wszyscy rolnicy pod warunkiem, że ich gospodarstwa osiągną pewien określony rozmiar (około 6 ha, w zależności od regionu). Składki na ubezpieczenia emerytalne zależą od dochodu, natomiast świadczenia powiązane są z pojedynczą składką i pojedynczym świadczeniem. Od roku 1995 obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne zostało rozszerzone na małżonka rolnika i wynosi ono od 95% do 98% składki rolnika. Pomoc w ramach ubezpieczeń emerytalnych obejmuje emerytury, renty oraz rehabilitację medyczną w celu uniknięcia wykluczenia z życia zawodowego. Ubezpieczeniem emerytalnym objętych było w roku 2009 ok. 650 tys. świadczeniobiorców, co stanowi 0,8% ludności kraju natomiast liczba płatników składek wynosiła 270 tys., tj. ok. 0,3% populacji Niemiec. Rolnicy co miesiąc opłacają składki na ubezpieczenia emerytalne, które są subwencjonowane przez państwo w wysokości ok. 75%. Rolnicze *ubezpieczenia zdrowotne* są obowiązkowym systemem ubezpieczeń dla rolników. Odnośnie świadczeń nie różnią się od innych zgodnych z prawem funduszy ubezpieczenia zdrowotnego. Jediną jego specyfiką jest to, że ustawodawca finansuje rolników będących na emeryturze („*Altenteiler*”). Ubezpieczenie zdrowotne obejmuje ok. 850 tys. świadczeniobiorców, tj. ok. 1% ludności Niemiec, w tym 1/3 aktywnych zawodowo rolników oraz 2/3 osób na emeryturze, a to oznacza, że państwo finansuje 2/3 wydatków. Liczba osób płacących składki na ubezpieczenia zdrowotne wynosi 214 tys.

Początek **austriackiemu systemowi** ubezpieczeń społecznych rolników dała ustawa z 1929 roku o ubezpieczeniu robotników rolnych. Pełną ochroną ubezpieczeniową rolnicy zostali objęci jednak dopiero w latach 70. Pierwszym ubezpieczeniem było ubezpieczenie chorobowe, od 1971 roku rolnicze ubezpieczenie emerytalne, w 1992 roku wprowadzono ubezpieczenie emerytalne dla kobiet zatrudnionych w rolnictwie, a w 1999 roku nowe ubezpieczenia rolnicze od nieszczęśliwych wypadków. Za sprawne funkcjonowanie tego systemu od 1974 roku odpowiada samorządowa instytucja ubezpieczenia rolników indywidualnych i ich rodzin (SVB – *Sozialversicherungsanstalt Der Bauern*). Instytucja ta oparta jest na jednym funduszu centralnym oraz siedmiu funduszach federalnych. Nadzór nad tymi funduszami sprawuje Ministerstwo Rolnictwa; Finansów; Zdrowia i Spraw Kobiet; Bezpieczeństwa Społecznego, Rodziny i Ochrony Konsumentów. System ten obsługuje rolnicze emerytury, renty inwa-

lidzkie i rodzinne, zasiłki chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie, pomoc społeczną oraz opiekę zdrowotną. W ramach systemu SVB ubezpieczonych jest około 3,5% ludności kraju (292 tys. osób), a ogół świadczeniobiorców stanowi 4,8% ludności kraju (387 tys.). W roku 2000 system ubezpieczeń społecznych austriackich rolników przeszedł gruntowną reformę, która została wymuszona problemami finansowymi ubezpieczeń chorobowych. Reforma objęła redukcję wydatków w administracji oraz koncentrację pakietu środków na finansowanie zadań Kas Chorych. Kasy Chorych niezależnie od zadań związanych z obowiązkowym ubezpieczeniem chorobowym, zajmują się poborem składek na ubezpieczenie od wypadków przy pracy, ubezpieczenie emerytalne oraz na ubezpieczenie od bezrobocia. W Austrii, podobnie jak w Niemczech i Polsce, obowiązuje system składkowy, przy czym wysokość składki zależy od wartości gospodarstwa rolnego oraz od przewidywanego dochodu z gospodarstwa, odzwierciedlającego wielkość, położenie i produkcję. Wycena gospodarstwa przeprowadzana jest raz na 10 lat przez urząd skarbowy. Za główne kryteria wpływające na wartość gospodarstwa uznaje się jego wielkość, jakość gleby i położenie. Wartość jednostkowa gospodarstwa musi osiągnąć pewną wielkość (150 Euro w sektorze ubezpieczeń wypadkowych i 1500 Euro w sektorze zdrowotnym i emerytalnym). Jeżeli gospodarstwo jest mniejsze, składki są obowiązkowe tylko wtedy, jeżeli dochód pochodzi głównie z działalności rolniczej. Całkowita składka na ubezpieczenie w systemie SVB stanowi ok. 25% dochodu rolnika, płacona jest raz na kwartał. Składka ta podzielona jest na ubezpieczenie wypadkowe i chorobowe – 1,9% dochodu, którą rolnik finansuje w 75,5%, ubezpieczenie emerytalne – 15% dochodu, udział rolników w finansowaniu składki wynosi 25,7%, ubezpieczenie zdrowotne – 7,65% dochodu, rolnik opłaca tę składkę w wysokości 53,6% oraz ubezpieczenie rodzinne – 0,4% dochodu, na które składka prawie w całości finansowana jest przez państwo (99,8%). Składka jest jedna i niezależna od liczby osób zgłaszanych przez rolnika do ubezpieczenia. Wiek uprawniający do emerytury wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, natomiast okres składkowy musi wynosić co najmniej 15 lat. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (SVB) jest w 70% dotowany z budżetu państwa. Państwo finansuje składki na ubezpieczenia wypadkowe na poziomie 24,5%, do składek na ubezpieczenia zdrowotne subwencja wynosi 46,4%, a do składek na ubezpieczenia emerytalne – 74,3%. W roku 2009 łączna kwota wydatków państwa na świadczenia finansowe wyniosła 2,92 mld Euro.

W roku 1969 w **Finlandii** powstał niezależny centralny fundusz ubezpieczeń społecznych rolników MELA (*Maatalousyrittäjien Eläkelaitos*) oparty na państwowym systemie emerytalnym (zapewniającym minimalne bezpieczeństwo) oraz systemie dochodowym opartym o system zawodowych emerytur

KELA, który gwarantuje minimalną ochronę wszystkim osobom zamieszkałym w Finlandii. Ubezpieczenia społeczne zapewnione przez Instytucję Ubezpieczenia Społecznego KELA gwarantuje nie tylko minimalną ochronę wszystkim osobom zamieszkałym w Finlandii, ale również instytucja ta dodatkowo pokrywa inne formy świadczeń, takie jak: leczenie chorób, świadczenia rodzinne, podstawową ochronę dla bezrobotnych oraz inne świadczenia związane z miejscem zamieszkania i podstawowymi środkami egzystencji. System KELA obejmuje wszystkie osoby zatrudnione w charakterze pracowników najemnych oraz przedsiębiorców, których dochód zabezpieczony jest przez ten system. MELA (Towarzystwo Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego) natomiast jest odpowiedzialna za ochronę emerytalno-rentową przedsiębiorców rolnych, ustawowe ubezpieczenia wypadkowe i za system zastępstw przedsiębiorców rolnych będących na urloпах. System ten obejmuje rolników indywidualnych, do których zalicza się przedsiębiorców rolnych, rybaków, hodowców reniferów, leśników, sadowników, ogrodników oraz członków rodzin. Od początku 2009 roku MELA ubezpiecza również artystów i naukowców, którzy utrzymują się z grantów. System ten podlega nadzorowi państwa, w tym: Ministerstwu Finansów; Rolnictwa i Leśnictwa; Spraw Społecznych i Zdrowia. Główne różnice, jakie występują pomiędzy tymi dwoma równoległymi funkcjonującymi systemami, to:

- odrębny system przechodzenia na wcześniejszą emeryturę dla przedsiębiorców rolnych,
- obowiązkowy system ubezpieczeń wypadkowych dla przedsiębiorców rolnych, który dla pozostałych przedsiębiorców oparty jest na ubezpieczeniu dodatkowym,
- rolnicy osiągający niższe dochody z pracy płacą niższą składkę niż pozostali przedsiębiorcy pracujący poza rolnictwem.

W ramach systemu MELA w roku 2009 ubezpieczonych było 84 tys. osób (tj. 59 tys. gospodarstw), natomiast 162 tys. osób korzystało ze świadczeń tego systemu. Stanowi to odpowiednio ok. 1,6% i 3,0% ludności kraju. Wysoka liczba świadczeniobiorców w stosunku do ubezpieczonych w praktyce oznacza, że rząd w znacznym stopniu musi partycypować w kosztach systemu. Finansowanie systemu świadczeń obejmuje trzy główne kategorie:

- 1) system emerytur zawodowych;
- 2) system wypadkowy;
- 3) system zastępstw urlopowo-wakacyjnych.

Finansowanie rolniczego systemu emerytur zawodowych przedsiębiorców bazuje na osobistym dochodzie z pracy każdego przedsiębiorcy, wysokości rat składki odprowadzanej na emerytury zawodowe ogólnego systemu i na rolniczym systemie o obniżonej wartości składki dla przedsiębiorców rolnych. Różnica mię-

dzy faktycznym kosztem emerytury a dochodem ze składek jest finansowana przez rząd. Składki emerytalne są naliczane według stawek procentowych podawanych każdego roku przez Ministerstwo Spraw Społecznych i Zdrowia. W 2009 roku wynosiły one od 10,2% do 20,8% w zależności od naliczonego rocznego dochodu rolników płacących składki. I tak 10,2% zapłacili rolnicy zarabiający poniżej 23 tys. Euro rocznie, natomiast przy dochodach powyżej 36 tys. Euro odprowadzono składkę w wysokości 20,8% rocznego dochodu. W przypadku ubezpieczeń wypadkowych składka jest również obliczana w oparciu o roczny dochód, a rata składki wynosi ok. 2,4%. Z systemu wypłacane są następujące świadczenia: emerytury i renty rolnicze, świadczenia w razie wypadku i choroby, na zastępstwo w pracy, w razie bezrobocia i na zasiedlanie terenów rolniczych. Dotacja państwowa do funduszu emerytalnego stanowi 75% jego kosztów. Wiek emerytalny dla kobiet wynosi 60 lat, natomiast dla mężczyzn – 65 lat. Wysokość świadczenia emerytalnego jest funkcją przeliczeniowego dochodu rocznego przypadającego na gospodarstwo oraz długości okresu przynależności do systemu i wynosi maksymalnie 60% dochodu przeliczeniowego. W roku 2008 wysokość wszystkich świadczeń wypłacanych z systemu MELA wyniosła 1,1 mld Euro.

System francuski ma długoletnie tradycje i opiera się na zasadzie solidarności narodowej. Jako pierwsze we francuskim rolnictwie wprowadzono w latach dwudziestych ubezpieczenie wypadkowe, w roku 1945 wprowadzono emerytury i obowiązkową przynależność rolników do systemu. Dopiero jednak w 1952 roku utworzono odrębny system Ubezpieczeń Emerytalnych Rolników Indywidualnych. System ten był sukcesywnie modyfikowany m.in. ustawą z 4 lipca 1980 roku, a następnie 6 stycznia 1986 roku. Ostatnia ustawa przewidywała możliwość obniżenia wieku emerytalnego z 65 do 60 lat dla rolników, którzy zaprzestali gospodarowania i przekazali ziemię młodszemu pokoleniu. Począwszy od 1 stycznia 1989 roku rolnicy samodzielni mogą uzyskać emeryturę w wieku 60 lat, jeśli zostali uznani za niezdolnych do pracy lub byli kombatanami bądź jeńcami wojennymi. W pozostałych przypadkach nabycie praw do zwykłej emerytury wymaga osiągnięcia 65 roku życia (niezależnie od płci) oraz opłacania składek przez ponad 37 lat. W Francji od 1945 roku system ubezpieczeń rolniczych obsługuje niepubliczna, zdecentralizowana organizacja zarządzająca środkami publicznymi, tzw. MSA – *Mutualite Social Agricole*. Instytucja ta została powołana do obsługi obowiązkowych ubezpieczeń społecznych rolników indywidualnych oraz ogółu pracowników i pracodawców sektora rolnego i ich rodzin. Nadzór nad tą jednostką sprawuje Minister Rolnictwa, Leśnictwa i Rybołówstwa, a także podlega kontroli Ministerstwa Finansów i Budżetu oraz Izby Obrachunkowej. Francuski system ubezpieczeń społecznych obejmuje ponad 1,26 mln płatników składek (w tym 576 tys. rolników indywidualnych

i 684 tys. pracowników zatrudnionych w rolnictwie) oraz 6 mln świadczeniobiorców, co stanowi odpowiednio 2% i 9,4% ogółu ludności kraju. Oznacza to, że w przypadku rolników indywidualnych 1 osoba płacąca składki przypada na 3 emerytów, dla pracowników rolnych stosunek ten wynosi ok. 1 do 2. Do MSA przynależą rolnicy indywidualni jeśli prowadzą działalność rolniczą określoną odpowiednim kodem oraz jeżeli ta działalność mieści się w określonym wymiarze, której rozmiar zdefiniowany jest przez określone progi: 1) minimalny ustanowiony obszar – SMI, którego wielkość zależy od miejsca prowadzenia oraz rodzaju działalności rolniczej; 2) czas pracy konieczny do eksploatacji gospodarstwa. Standardowo próg SMI wynosi ok. 0,25 ha, natomiast czas pracy eksploatacji gospodarstwa 1200 godzin na rok.

MSA zarządza wszystkimi gałęziami ubezpieczeń społecznych, nie tylko ubezpieczeniami zdrowotnymi, świadczeniami rodzinnymi i emeryturami, ale również ubezpieczeniami wypadkowymi i chorobami zawodowymi. Co więcej, MSA nadzoruje inicjatywy związane z zapobieganiem niebezpieczeństwom w pracy oraz zarządza dodatkowym świadczeniem socjalnym naliczanym do emerytur, ubezpieczeń zdrowotnych oraz zasiłków socjalnych. W ramach tego systemu wypłacane są następujące świadczenia: emerytury i renty rolnicze, pomoc socjalna dla samotnych, dla rodzin i osób starszych, pomoc socjalna w razie bezrobocia lub niepełnosprawności itp. System ubezpieczenia społecznego rolników finansowany jest z dwóch źródeł: ok. 35% pochodzi ze składek pracodawców i ubezpieczonego oraz ok. 65% z dotacji państwowej. System finansowania jest podzielony na dwa podsystemy: jeden dla rolników indywidualnych, drugi dla pracowników zatrudnionych w sektorze rolnym. Wysokość składek opłacanych przez rolników indywidualnych jest uzależniona od wielkości dochodu katastralnego (podlegającego opodatkowaniu). Dla rolników prowadzących gospodarstwa specjalistyczne za podstawę ustalania wysokości składki przyjmuje się dochód oszacowany na podstawie zryczałtowanych wskaźników dla poszczególnych upraw i hodowli. Dla przedsiębiorców rolnych podstawę wyliczenia składki stanowi zryczałtowane wynagrodzenie kierownictwa przedsiębiorstwa i pracowników. Dotacja budżetowa do systemu rolników indywidualnych stanowi ok. 82% jego kosztów, natomiast do systemu pracowników najemnych – ok. 53%. Łączna kwota dofinansowania całego systemu w 2008 roku wyniosła 27,1 mld Euro, przy czym 61% tej kwoty obejmowało rolników indywidualnych a 39% pracowników najemnych. Szczegółowa charakterystyka tego systemu zostanie zaprezentowana w rozdziale 5.

W Grecji od 1961 roku funkcjonuje Główny Fundusz Zabezpieczenia Społecznego Rolników OGA (*Orgnizmoz Georgikon Azfalizeon*). Składa się on z centralnego funduszu na poziomie krajowym oraz z 5 regionalnych oddziałów

i przedstawicielstw w całym kraju (pracownicy lokalnych gmin samorządowych). Fundusz ten zarządza państwowymi funduszami na rzecz zabezpieczenia socjalnego rolników, rybaków, pracowników rolnych, rzemieślników i osób (w tym duchownych) samozatrudnionych na terenach wiejskich do 2 tys. mieszkańców i pracujących w otoczeniu rolnictwa w miejscowościach do 5 tys. mieszkańców. W sumie wszyscy świadczeniobiorcy OGA stanowią 18,7% ludności kraju, tj. ok. 2 mln osób, natomiast liczba osób odprowadzających składki do systemu wynosi 725 tys., tj. ok. 6,7%. Kwota świadczeń wypłacanych tym osobom wynosiła w roku 2008 ok. 7,8 mld Euro. Dotacja państwowa do systemu wynosiła 74%, przy czym składki rolników na emerytury stanowią ok. 4,8% kosztów funkcjonowania systemu. Nadzór nad tą instytucją sprawuje Minister Pracy i Ochrony Społecznej. W ramach tego systemu wypłacane są następujące świadczenia: emerytury i renty inwalidzkie dla sierot i wdów, zasiłki rodzinne i dla rodzin wielodzietnych, dodatki dla niepełnosprawnych, opieka medyczna, dofinansowanie szkoleń i wypoczynku dla dzieci i młodzieży, zasiłki macierzyńskie. Emerytury rolnicze stanowią najwyższy odsetek świadczeń oferowanych przez OGA. Prawo do emerytury zasadniczej nabywają osoby, które ukończyły 65 rok życia i były co najmniej 25 lat zatrudnione w rolnictwie (w przypadku emerytury wcześniejszej – 15 lat). Obecnie OGA znajduje się w fazie okresu przejściowego, który rozpoczął się w 1988 roku, a jego zakończenie zaplanowano na 2026 rok. OGA przekształca się od systemu w pełni subwencjonowanego, gdzie ubezpieczone osoby nie muszą płacić jakiegokolwiek składki, do systemu ubezpieczeniowego opartego głównie na składkach, zgodnie z zasadą „*pay – as – you – go*”. Należy zaznaczyć, że od 1988 do 1997 roku składki były dobrowolne. Dopiero w roku 1998 została wprowadzona składka obowiązkowa. Cały system został podzielony na siedem kategorii składkowych. Ubezpieczone osoby mogą wybierać jedną z tych kategorii i opłacać 7% ustalonej wysokości składki obowiązkowej dla każdej kategorii. Państwo natomiast wnosi 14% tej samej kwoty. Począwszy od roku 2003 podstawowa emerytura jest pomniejszona o 4% w ciągu roku. Celem obranym na rok 2026 jest zniesienie takiej emerytury, która jest uzależniona od państwa i przekształcenie jej w emeryturę zasadniczą opartą na składkach.

Ubezpieczenia społeczne rolników w **Polsce** funkcjonują od 1977 r., a w obecnej formie organizacyjnej od 1991 r. Obsługą osób ubezpieczonych i świadczeniobiorców zajmuje się Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Ubezpieczenie społeczne realizowane poprzez KRUS obejmuje rolników i pracujących z nimi domowników, pod warunkiem, że osoby te nie podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu, nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty, ani do innych świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników wyróżnia dwa rodzaje ubezpieczeń:

ubezpieczenie emerytalno-rentowe oraz ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, jak również dwie formy objęcia ubezpieczeniem: obowiązkowe i dobrowolne. Ubezpieczenie społeczne rolników zapewnia również materialne świadczenia zdrowotne w ramach powszechnego systemu opieki zdrowotnej. Szczegółowe informacje na temat organizacji oraz zasad funkcjonowania systemu KRUS zostały przedstawione w rozdziale 3.

Analiza systemów ubezpieczeniowych w wybranych krajach UE wskazuje, że są one, podobnie jak w Polsce, dofinansowywane środkami publicznymi. Z reguły cechą charakterystyczną analizowanych systemów jest ścisła współzależność częściowego zabezpieczenia i redystrybucji, która dokonuje się według ustalonych kryteriów wieku, dochodu i skali ryzyka. Polska jest jednym z najbardziej wiejskich i najbardziej rolniczych wśród analizowanych krajów. Świadczy o tym struktura populacji według miejsca zamieszkania, źródeł utrzymania oraz aktywności zawodowej. W Polsce ok. 38% ludności zamieszkuje na wsi, ok. 19% stanowią osoby pracujące w rolnictwie, natomiast ludność rolnicza stanowi ok. 22%. Dla porównania w Finlandii, w której rolnictwo odgrywa znaczącą rolę w gospodarce, ponad 35% ludności kraju zamieszkuje na wsi, pracujących aktywnie w rolnictwie jest nieco ponad 3%, a ludność rolnicza stanowi ok. 7%. Analiza systemów ubezpieczeń społecznych rolników wskazuje, że w każdym z porównywanych krajów (za wyjątkiem Polski) istnieje niekorzystna proporcja pomiędzy liczbą świadczeniobiorców i płacących składki (tabela 2). Sytuacja ta wpływa na kształtowanie się wysokiego poziomu dotacji państwowej do systemu. Pomimo jednak tak wysokich kosztów, kraje te utrzymują odrębne systemy ubezpieczeń rolników ze względu na to, że pełnią one nie tylko funkcję socjalną, ale również szereg innych funkcji w dziedzinie polityki rolnej. Należy również nadmienić, że w kontekście funkcji państwa, jaką jest m.in. zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa, dofinansowanie systemów emerytalnych jest kwestią bezsporną, pozostaje natomiast do rozważenia wysokość tego dofinansowania. Osobnym problemem, który należy rozważyć przy reformie systemów społecznych jest fundamentalne pytanie odnoszące się do zakresu interwencjonizmu państwowego.

Tabela 2. Porównanie systemów ubezpieczeń rolników w krajach ENASP

Państwo	Wysokość dofinansowania ogółem (w mld Euro w 2008 r.)	Zasady finansowania systemu (%)	Liczba beneficjentów systemu, liczba płacący składki do systemu (% populacji kraju)	Relacja liczby płacących składki do liczby beneficjentów systemu
Niemcy	6,9	Dotacja państwowa do systemu – 65 Ubezpieczenie emerytalne – dotacja do składek – 75 Ubezpieczenie zdrowotne – dotacja do składek – 50	Beneficjenci: Wypadkowe – 4,0 Emerytalne – 0,8 Zdrowotne – 1,0 Płacący składki: Wypadkowe – 1,5 Emerytalne – 0,3 Zdrowotne – 0,25	0,4
Austria	2,9	Dotacja państwowa do systemu – 70 Ubezpieczenie emerytalne – dotacja do składek – 4,3 Ubezpieczenie zdrowotne – dotacja do składek – 6,4 Ubezpieczenie wypadkowe – dotacja do składek – 24,5 Świadczenia rodzinne – dotacja do składek – 99,8	Beneficjenci – 4,8 Płacący składki – 3,5	0,8
Finlandia	1,1	Dotacja państwowa do systemu – 70 Ubezpieczenia emerytalne i rodzinne – dotacja do składek – 75 Ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe z systemu MELA – dotacja do składek – 28 KELA – dotacja do składek – 40 System zastępstw w czasie wakacji – dotacja państwowa – 100	Beneficjenci – 3,0 Płacący składki – 1,6	0,5
Francja	27,1 w tym: 61% do systemu rolników indywidualnych i 39% do systemu pracowników najemnych	Dotacja państwowa do systemu rolniczego – 82 Świadczenia emerytalne – dotacja do składek – 36 Dotacja państwowa do systemu pracowników najemnych – 53 Świadczenia emerytalne – dotacja do składek – 28	Beneficjenci – 9,4 Płacący składki – 2	0,2
Grecja	7,9	Dotacja państwowa do całego systemu – 76,8 Fundusz emerytalny dofinansowany w 100%	Beneficjenci – 18,7 Płacący składki – 6,7	0,4
Polska	3,9	Dotacja państwowa do systemu – 92 Świadczenia emerytalne – dotacja do świadczeń – 65 Świadczenia zdrowotne – dotacja do świadczeń – 100 ubezpieczenia wypadkowe – dotacja państwowa – 0	Beneficjenci – 3,7 Płacący składki – 3,5	1,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ENASP z 2008 r.

2.2. Ubezpieczenia społeczne rolników w Polsce – wpływ reform na stan finansów państwa

Ubezpieczenie społeczne rolników w Polsce funkcjonuje jako autonomiczny system. Zakres oferowanych świadczeń w systemie ubezpieczenia polskiej ludności rolniczej jest zbliżony do zakresu występującego w systemie pracowniczym. Wyjątki stanowią zasiłki macierzyńskie, opiekuńcze, wychowawcze i dla bezrobotnych, które przysługują tylko w systemie pracowniczym. Różna jest natomiast wysokość świadczeń takich, jak emerytury, renty oraz zasiłki chorobowe, kształtujących się na poziomie znacznie niższym niż w systemie powszechnym. W roku 2010 przeciętna miesięczna emerytura z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych wyniosła ok. 1 643 zł, natomiast z systemu rolniczego 955 zł. Należy jednak zauważyć, że emerytury rolnicze finansowane są ze stosunkowo niskich składek, co przekłada się na wysokie dotacje budżetowe do tych świadczeń. Dokonując jednak oceny rolniczego systemu emerytalnego, należy brać pod uwagę fakt, że rolnicy należą do jedynej grupy zawodowej, która najpóźniej nabyła prawa do ubezpieczenia społecznego. Wawrzyniak i Wojtasik uważają, że utrzymywanie przez wiele lat rolników poza systemem nie miało swego uzasadnienia merytorycznego. Było to przekonanie ówczesnych polityków i decydentów wypływające z poglądów doktrynalnych, że rolnicy nie spełniają kryteriów przypisanych uspołecznionym zakładom pracy, a więc nie mogą być podmiotem systemu zabezpieczenia społecznego na równych prawach z pracownikami sektora uspołecznionego³⁸.

2.2.1. Ubezpieczenie społeczne rolników w Polsce przed 1990 rokiem

W Polsce rolnicy indywidualni na ubezpieczenia społeczne czekali dłużej niż jakakolwiek inna grupa społeczna. Przez długie lata pozostawali oni poza głównym nurtem oczekiwań społecznych, przede wszystkim ze względu na swój indywidualny sposób wytwarzania, który kłócił się z oficjalną polityką zmierzającą do utworzenia socjalistycznych stosunków na wsi³⁹. Rodzinne gospodarstwa rolne traktowano jako źródło akumulacji dla uprzemysłowienia kraju. W tym celu stosowano wysokie stawki podatku rolnego o charakterze progresywnym, a dodatkowo w roku 1951 wprowadzono obowiązkowe dostawy płodów rolnych, których ceny były niższe od cen wolnorynkowych i ściśle regulowane przez państwo. W okresie międzywojennym funkcjonował jedynie system

³⁸ Wawrzyniak B.M., Wojtasik B., *Ubezpieczenia społeczne rolników*, Włocławskie Towarzystwo Naukowe, Włocławek 2005, s. 5

³⁹ Wawrzyniak B.M., Wojtasik B., *Ubezpieczenia ...*, op.cit., s. 8.

dożywocia, który w niektórych rejonach kraju miał charakter prawnego zobowiązania dorosłych dzieci przejmujących na własności gospodarstwo swych rodziców do świadczeń pieniężnych lub świadczeń w naturze na ich utrzymanie. Jak podaje Pszczołkowska, ta forma zabezpieczenia rodziców przez dzieci znajdowała z konieczności akceptację środowiska wiejskiego⁴⁰. Pierwsze rozwiązania ubezpieczeniowe wprowadzono do polskiego rolnictwa w okresie powojennym. Przykładowo w roku 1946 pracownicy rolni Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR) zostali objęci ubezpieczeniem wypadkowym, a rok później chorobowym. W roku 1950 nabyli prawo do korzystania z ubezpieczeń rodzinnych, a w roku 1953 ubezpieczeń emerytalnych. W latach 1949-1976 powstawały przepisy dotyczące ubezpieczenia społecznego dla członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i członków ich rodzin. Dopiero w roku 1962 mogli oni skorzystać z ubezpieczeń emerytalnych, a w 1971 z pełnego zakresu świadczeń⁴¹. Rolnicy indywidualni zostali objęci ubezpieczeniem społecznym dopiero w 1978 roku⁴². Wcześniej, od 1962 roku świadczeniem emerytalnym zostali objęci tylko ci rolnicy, którzy przekazali gospodarstwo państwu⁴³. Jak wcześniej wspomniano, do tego czasu jedyną formą zabezpieczenia starości ludności rolniczej w Polsce była instytucja dożywocia⁴⁴. Umowy dożywocia nie zabezpieczały jednak w dostateczny sposób interesów dożywców i, co więcej, pogarszały sytuację ludzi starych⁴⁵. Należy również podkreślić, że uruchomienie instytucji rent za przekazane gospodarstwo miało głównie charakter strukturalno-gospodarczy i pomijało aspekt socjalny. Ówczesnym decydom chodziło głównie o dodatkowe pozyskanie gruntów w celu wzmocnienia sektora uspołecznionego. W roku 1974 wprowadzono ustawę o przekazaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za renty i spłaty pieniężne⁴⁶. Był to kolejny etap dążący do stworzenia systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych. W ustawie tej jednak nie uwzględniono rolników przekazujących gospodarstwa rolne swo-

⁴⁰ Pszczołkowska J., *Ubezpieczenia społeczne rolników – stan obecny i możliwości rozwoju*, Ubezpieczenia w rolnictwie, Materiały i studia, KRUS, Warszawa 2000, s. 5.

⁴¹ Podstawka M., *Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Polsce oraz propozycje ich zmian*, Wyd. SGGW, Warszawa 1998.

⁴² Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. 1977 nr 32, poz. 140).

⁴³ Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości (Dz. U. 1962 nr 38, poz. 166).

⁴⁴ Instytucja dożywocia polegała na przekazaniu przez najstarszych członków rodziny gospodarstwa potomkom i pozostawienie sobie niewielkiej działki zapewniającej minimum egzystencji lub gwarancję świadczeń w naturze.

⁴⁵ Wawrzyniak B.M., Wojtasik B., *Ubezpieczenia ...*, op. cit., s. 5.

⁴⁶ Ustawa z dnia 29 maja 1974 roku o przekazaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. Nr. 21, poz. 118).

im następcom, co wykluczało z ubezpieczenia dużą grupę osób. Polska jednak w tych działaniach nie była odosobniona, jak wcześniej podkreślono, również w innych krajach rolnicy byli objęci ubezpieczeniem społecznym znacznie później niż inne grupy społeczeństwa⁴⁷.

Początek rolniczym ubezpieczeniom społecznym w Polsce dała ustawa z 1977 roku⁴⁸, która realizowała trzy zasadnicze cele:

- socjalny – gwarantujący świadczenia emerytalno-rentowe rolnikom i członkom ich rodzin, świadczenia przyznano zarówno rolnikom przekazującym gospodarstwa państwu, jak również następcy;
- gospodarczy (produkcyjny) – realizowany poprzez uzależnienie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych oraz ich wysokości od wytworzonej w gospodarstwie i sprzedanej państwu produkcji rolnej;
- strukturalny – przeciwdziałający rozdrabnianiu gospodarstw i kształtujący pożądaną strukturę demograficzną wsi.

Obok celów głównych ustawa realizowała również inne cele o charakterze socjalno-ustrojowym. Dzięki zapisom ustawowym mogła być dokonywana wymiana pokoleniowa wskutek zastosowania obligatoryjnego wymogu przekazania gospodarstwa następcy, który nie przekroczył 55 lat życia i posiadał kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Ponadto zapisy w ustawie umożliwiły dokonywanie transformacji ustrojowej polegającej na preferowaniu przekazywania gospodarstwa na rzecz państwa, przez rolników, którzy nie spełniali warunków prowadzenia odpowiednio wysokiej sprzedaży produkcji rolnej. Zgodnie z tą ustawą warunkiem otrzymania przez rolników emerytury lub renty było:

- posiadanie nieruchomości rolnych powyżej 0,5 ha gruntów rolnych i leśnych;
- przekazanie gospodarstwa następcy lub na rzecz państwa. Prawo do otrzymania emerytury przyznano tylko tym rolnikom, którzy utrzymywali stałą wartość gospodarstwa w okresie 5 lat przed przekazaniem;
- osiągnięcie wieku emerytalnego (kobieta – 60 lat, mężczyzna – 65 lat);
- zakwalifikowanie do I lub II grupy inwalidzkiej;
- sprzedawanie jednostkom gospodarki uspołecznionej produktów rolnych o wartości co najmniej 15 tys. zł na gospodarstwo przez ostatnie 5 lat przed przekazaniem gospodarstwa. Niedopełnienie tego warunku wykluczało prawo do emerytury;

⁴⁷ Tryfan B., *Zabezpieczenie społeczne rolników w Europie*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), Warszawa 2000.

⁴⁸ Ustawa z dnia 27 października 1977 roku o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 31, poz. 140).

- nieprzerwane prowadzenie gospodarstwa przez okres 5 lat przed momentem jego przekazania.

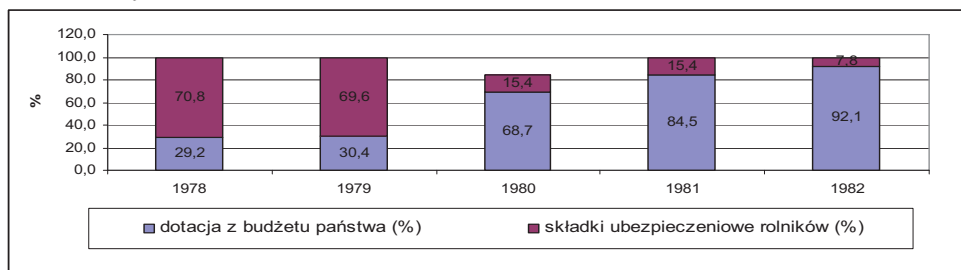
Po wprowadzeniu w życie ustawy z 1977 roku, systemem ubezpieczeń społecznych zostało objęte 3,1 mln gospodarstw. Przeciętna składka na jedno gospodarstwo wynosiła wówczas 1 489 zł⁴⁹ i była ona nieznacznie wyższa od przeciętnej wysokości ówczesnej emerytury i renty rolniczej, która wyniosła w 1978 roku 1 409 zł. W relacji do średniej emerytury pracowniczej było to 63,5%, a do przeciętnej płacy 30,2%⁵⁰. Obecnie relacja ta przedstawia się jeszcze mniej korzystnie i wynosi odpowiednio ok. 47% oraz niecałe 26%. Ta niewielka wartość świadczenia emerytalnego przysługiwała łącznie obojgu małżonkom (obowiązywała zasada świadczeń łączonych), co czyniło ustawę krzywdzącą wszystkich rolników (zwłaszcza kobiety – małżonki rolników). Poważnym mankamentem ustawy z 1977 roku był brak przestrzegania idei powszechności. Zasada ta uderzała w rolników sprzedających produkty pochodzenia rolniczego poza sieciami placówek uspołecznionych. Z ustawy więc mogli korzystać tylko ci rolnicy, którzy osiągnęli wartość produkcji towarowej na poziomie powyżej 15 tys. zł/rocznie na gospodarstwo, co było kwotą wysoką na ówczesne warunki. Zapis ten naruszał zasadę powszechności, która polega na objęciu ubezpieczeniem wszystkich rolników niezależnie od prawa do posiadanych nieruchomości rolnych. Po wprowadzeniu ustawy z 1977 roku przewidywano wysoki udział rolników w finansowaniu ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z założeniami składki płacone przez rolników miały pokrywać 33% wydatków z tego systemu. Pozostała część miała pochodzić z dotacji budżetowej. Stworzony Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników Indywidualnych (FUSR) był zasilany w takich proporcjach tylko przez dwa lata. W kolejnych latach następował wzrost udziału dotacji państwowej w finansowaniu systemu. W efekcie do czasu wprowadzenia kolejnej ustawy w roku 1982 udział składek ubezpieczonych rolników w finansowaniu FUSR wyniósł 7,9%. Spowodowało to konieczność zwiększenia dotacji z budżetu państwa do poziomu 92,1%, w celu pokrycia kosztów funkcjonowania ubezpieczenia społecznego rolników (rysunek 4). Sytuacja ta była efektem zwiększania liczby świadczeń wypłacanych z FUSR. W roku 1980 wypłacono 423 emerytury, w roku 1981 – 549, w kolejnym roku 1982 – 599 emerytur⁵¹.

⁴⁹ Piątkowski M., *Zaopatrzenie emerytalne rolników*, Książka i Wiedza, Warszawa 1979.

⁵⁰ Jagła W., *Ubezpieczenia społeczne rolników – 30 lat systemu i co dalej*, Realia i co dalej, Dwumiesięcznik społeczno-polityczny, Studia i materiały, czerwiec nr 3 (18) 2010.

⁵¹ Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń 1946-1985, Warszawa 1987.

Rysunek 4. Struktura finansowania FUSR w latach 1978-1982



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych GUS 1979-1985, Warszawa.

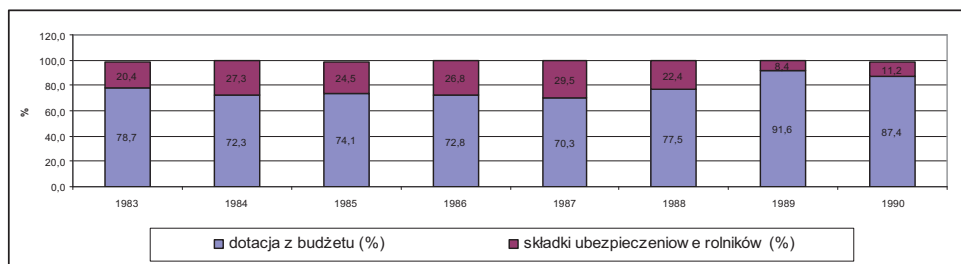
Reasumując, ustawa z 1977 roku realizowała podstawowy i ważny dla dalszego funkcjonowania gospodarstw rolnych cel, jakim było zapewnienie emerytur i rent rolnikom indywidualnym. Patrząc z perspektywy rolnika ustawa ta stała się gwarantem świadczeń emerytalno-rentowych w przyszłości, niemniej jednak w niewielkim stopniu przyczyniła się do poprawy warunków bytowych rodzin rolniczych. Przeciwnie, bowiem nowo ubezpieczonym rolnikom przypadł obowiązek finansowania w ok. 30% rent, które przyznano ok. 180 tys. rolnikom na podstawie przepisów sprzed 1978 roku. Tymczasem ciężar finansowania tych rent powinien całkowicie spoczywać na państwie, bowiem przyznana przed 1978 roku renta była zapłatą za przejęte gospodarstwo. Patrząc jednak przez pryzmat finansów państwowych ustawa ta (ze względu na rosnącą liczbę beneficjentów systemu) miała wyraźny wpływ na zwiększenie udziału budżetu państwa w finansowaniu świadczeń ubezpieczeniowych. Należy jednak nadmienić, że w tamtym okresie nie wzbudzało to większych kontrowersji, tym bardziej, że udział wydatków na ubezpieczenia rolnicze w całkowitych wydatkach budżetowych stanowił od 0,5 do 1,0% (rysunek 6).

W roku 1982 wprowadzono kolejną ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin⁵². Realizowała ona identyczne cele, jakie stawiano przed poprzednią, jednak wniosła ona istotne zmiany. Ogólne zasady przyznawania emerytur były zbliżone do ustawy z 1977 roku. Generalną i pozytywną zmianą było objęcie powszechnym ubezpieczeniem społecznym domowników rolnika, co oznaczało, że każdemu ubezpieczonemu przysługiwało oddzielne świadczenie. Warunkiem otrzymania świadczeń emerytalnych było uzyskanie wymaganej sprzedaży o wartości nie mniejszej niż 5 q żyta rocznie z każdego hektara przeliczeniowego. Wymóg ten obowiązywał przez cały okres stażu ubezpieczeniowego rolnika. Zapis ten szczególnie dotknął gospodarstwa małe obszarowe, które nie były

⁵² Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr. 40, poz. 268).

w stanie wytworzyć i sprzedać produkcji na wymaganym poziomie. Według szacunków Świderskiego przeciętnie w roku 1983 ok. 22% gospodarstw rolnych do 10 ha nie osiągało wymaganego poziomu sprzedaży⁵³. Nowością było wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia rolników prowadzących działy specjalne. Zrównano poziom najniższych rent i emerytur dla rolników z wysokością najniższej emerytury pracowniczej. Podobnie jak w poprzednich latach nie udało się utrzymać w okresie obowiązywania ustawy zakładanego stosunku składek ubezpieczonych rolników i dotacji z budżetu państwa w finansowaniu FUSR (rysunek 5). Wyjątek stanowił rok 1988, w którym struktura źródeł finansowania FUSR była zgodna z przedziałami określonymi w ustawie. Zgodnie z zapisem rolnicze ubezpieczenia społeczne miały być finansowane w 1/3 przez ubezpieczonych, a w 2/3 przez państwo. We wcześniejszych latach wskaźnik finansowania wydatków funduszu przez rolników utrzymywał się na poziomie 20-30%.

Rysunek 5. Struktura finansowania FUSR w latach 1978-1990



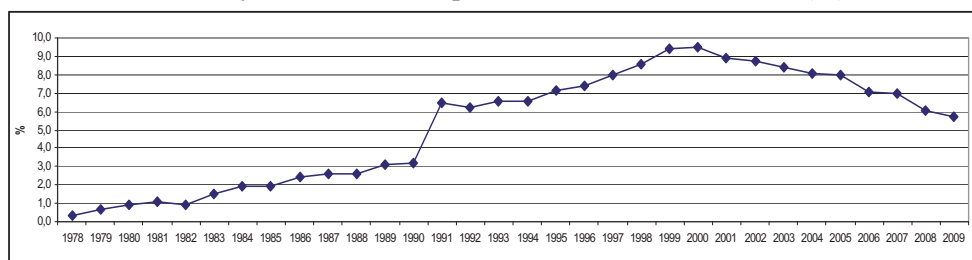
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych GUS 1984-1991, Warszawa.

W roku 1989 nastąpiło drastyczne zwiększenie (do ok. 90%) udziału państwa w finansowaniu emerytur i rent rolniczych. Było to spowodowane zapisem w znowelizowanej w 1989 roku ustawie, odnoszącym się do podwyższenia dolnego progu obszaru gospodarstwa podlegającego ubezpieczeniu z 0,5 do 1,0 ha. Problemem stał się również wzrost liczby wypłaconych w latach 1983-1990 emerytur i rent rolniczych. W 1990 roku ich liczba była 2,5-krotnie wyższa niż w 1982 roku. Należy jednak podkreślić, że za niskimi składkami szły również niskie świadczenia. Przeciętna emerytura rolnicza stanowiła w tym okresie ok. 62% średniej emerytury pracowniczej. Niestety pomimo wielu pozytywnych cech tej ustawy (m.in. przeciwdziałanie rozdrobnieniu struktury obszarowej gospodarstw indywidualnych) jej wpływ na stan finansów publicznych należy oceniać negatywnie. Wrastająca liczba beneficjentów systemu ubezpieczeń rol-

⁵³ Świderski J., *System emerytalny w indywidualnej gospodarce chłopskiej*, ANS, Warszawa 1987.

niczych oraz niski poziom składek od rolników spowodowały, że w latach 1982-1990 nastąpił wyraźny wzrost udziału wydatków na ubezpieczenia społeczne rolników w całkowitych wydatkach budżetu państwa, co więcej wskaźnik ten wykazywał tendencję rosnącą (rysunek 6).

Rysunek 6. Udział wydatków na ubezpieczenia społeczne rolników w ogólnej kwocie wydatków budżetu państwa w latach 1978-2009 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Danych z Roczników Statystycznych GUS 1979-2010, Warszawa.

Tak ukształtowany system ubezpieczeń społecznych rolników nie był w stanie zaspokoić roszczeń wszystkich jego beneficjentów, a wzrastające dotacje z budżetu państwa stanowiły jedynie tymczasowe rozwiązanie. Dostrzeżono więc konieczność gruntowniejszej reformy tego systemu.

2.2.2. Ubezpieczenia społeczne rolników w Polsce po 1990 roku

Z dniem 1 stycznia 1991 roku weszła w życie ustawa z dnia 20 grudnia 1990r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵⁴, która była próbą generalnego zreformowania i ukształtowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników. Ustawa ta wraz z późniejszymi zmianami funkcjonuje do dnia dzisiejszego, a jej wzorcem były francuskie i niemieckie doświadczenia na tym polu⁵⁵. Realizację zadań wynikających z ustawy powierzono odrębnej instytucji – Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), która działa na podstawie:

- wyżej wymienionej ustawy,
- statutu, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 marca 1994 r. w sprawie nadania statutu Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. Nr 33, poz. 120),

⁵⁴ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25, ze zmianami).

⁵⁵ Siekierski C., *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce* [w:] Adamowicz M., *Ubezpieczenia społeczne: wieś i rolnictwo*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002, s. 9.

- regulaminu organizacyjnego.

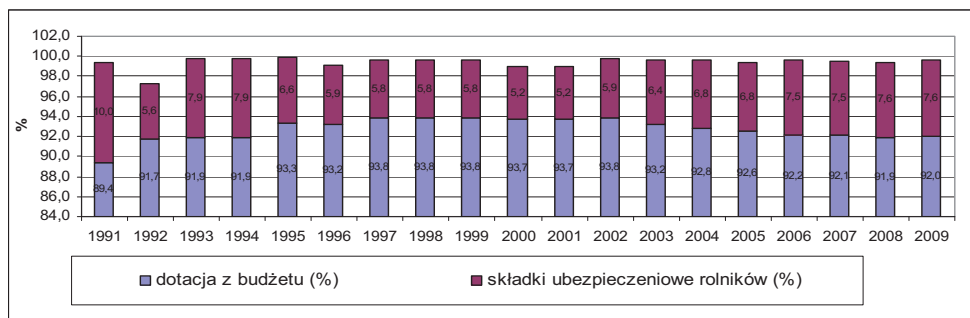
Do najistotniejszych zmian w tej ustawie w odniesieniu do poprzednich ustaw należy zaliczyć:

- powołanie samodzielnej instytucji KRUS, realizującej zadania systemu ubezpieczenia społecznego rolników,
- wyodrębnienie dwóch podstawowych funduszy finansujących świadczenia dla rolników, tj. funduszu emerytalno-rentowego oraz funduszu składkowego,
- wyeliminowanie z ubezpieczenia rolniczego osób podlegających mu na podstawie innych przepisów, czyli tzw. dwuzawodowców. Decyzja ta była słuszna w zakresie ubezpieczenia emerytalno-rentowego, natomiast w odniesieniu do ubezpieczeń wypadkowych, pozbawiła tzw. dwuzawodowców ochrony i prawa do świadczeń powypadkowych, w przypadku realizacji ryzyka związanego z pracą i prowadzeniem gospodarstwa rolnego,
- wprowadzenie jednakowej składki emerytalno-rentowej płaconej przez wszystkich rolników oraz konsekwentnie równej, jednakowej dla wszystkich ubezpieczonych w KRUS emerytury lub renty,
- wprowadzenie jednakowej składki wypadkowej dla wszystkich rolników niezależnej od wielkości posiadanego gospodarstwa. Zapis ten jednakowo traktował ryzyko wypadku w gospodarstwach małych i wielkoobszarowych,
- rozdzielenie ubezpieczenia emerytalno-rentowe od wypadkowego, macierzyńskiego i chorobowego, wraz z odmiennymi zasadami ich finansowania,
- wprowadzono nowe zasady wymiaru emerytur i ren wyróżniając ich część składkową oraz uzupełniającą.

Jednakowa składka składała się z dwóch elementów – składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe zasilającej tylko częściowo nowo utworzony Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER) oraz składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie zasilającej powołany Fundusz Składkowy (FS). Zasady wymierzania tych składek (jednakowe składki dla wszystkich ubezpieczonych rolników) wpłynęły niekorzystnie nie tylko na społeczny odbiór nowej ustawy (zapis ten ograniczał zasadę solidarności ubezpieczonych, czego skutkiem było korzystanie w jednakowym stopniu przez rolników zamożnych i niezamożnych z dotacji państwowych), ale przede wszystkim na dalszą pogłębiającą się zależność omawianego systemu ubezpieczeń od dotacji państwowej. Co więcej, na skutek ograniczenia możliwości korzystania ze świadczeń przez osoby posiadające gospodarstwo rolne o powierzchni poniżej 1 ha, coraz bardziej pogłębiał się spadek liczby ubezpieczonych, a co za tym idzie zmniejszenie udziału składek rolników w finansowaniu świadczeń. Ponadto zlikwidowano wymóg sprzedaży płodów rolnych przez rolnika, przez co zwiększyła się dostępność do świadczeń emerytalno-rentowych. Niekorzystnie

wpłynęło to na stan finansów publicznych. Po roku 1991 zauważa się wyraźny wzrost wydatków państwa na ubezpieczenia społeczne rolników w stosunku do lat wcześniejszych z poziomu ok. 1% w roku 1982, poprzez ok. 3% w roku 1990, do poziomu ponad 6% w roku 1991 (rysunek 7).

Rysunek 7. Struktura finansowania FUSR oraz FER w latach 1991-2009



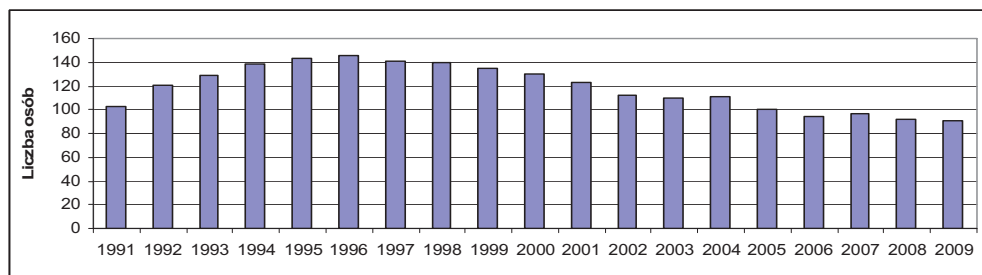
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych GUS 1992-2010, Warszawa.

Sytuację tę należy wyjaśnić pogarszającym się stosunkiem liczby świadczeniobiorców do ubezpieczonych. Relacja ta jest bowiem determinantą stopnia samowystarczalności finansowej systemu KRUS, a co za tym idzie stabilizacji finansów publicznych. Rolnicze ubezpieczenia społeczne od początku lat 90. cechowały bardzo niekorzystne proporcje ubezpieczonych do świadczeniobiorców. Jeszcze przed wprowadzeniem ustawy z 1989 roku na 100 osób opłacających składki w roku 1988 przypadało 28 świadczeniobiorców, a rok później 53. Natomiast w roku 1991 aż 102 osoby. W kolejnych latach stosunek ten ulegał niekorzystnym zmianom (rysunek 8). Najgorsza sytuacja w analizowanym okresie wystąpiła w roku 1996, kiedy to na 100 ubezpieczonych przypadało 146 świadczeniobiorców. Klimkowski zauważa, że wpływ na to miała m.in. ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, która przyznawała status bezrobotnego rolnikom posiadającym gospodarstwa o powierzchni mniejszej niż 2 ha przeliczeniowe⁵⁶. Do innych powodów tego stanu rzeczy zalicza się m.in. obowiązek ubezpieczenia w powszechnym systemie ubezpieczenia (ZUS), z powodu podejmowania przez rolników pracy poza rolnictwem, uzyskiwanie uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych przez coraz liczniejsze grupy osób (korzystające z prawa wypłaty świadczeń w części składkowej, bez konieczności zaprzestania działalności). Kobielska wskazuje również, że wzrost liczby ubezpieczonych wynika z napływu osób, które nie są rolnikami, a kupują ziemię w celach inwestycyjnych i stają się

⁵⁶ Klimkowski C., *Stan obecny i perspektywy ubezpieczenia społecznego rolników*, Komunikaty Raporty Ekspertyzy nr 132, IERIGŻ-PIB, Warszawa 2006.

ubezpieczonymi w KRUS⁵⁷. Powyższe rozważania wskazują, że liczba ubezpieczonych w KRUS w ostatnich dwóch dekadach nie była stabilna.

Rysunek 8. Stosunek liczby świadczeniobiorców do ubezpieczonych w przeliczeniu na 100 osób w latach 1991-2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Po 1996 roku nastąpiło załamanie tego bardzo niekorzystnego trendu, co mogło być wynikiem wprowadzonej w 1997 roku nowelizacji ustawy, która poszerzyła system ubezpieczenia społecznego rolników o dodatkową funkcję – wspieranie rozwoju przedsiębiorczości wśród rolników. Zapis ten umożliwił kontynuację taniego ubezpieczenia w KRUS rolnikom i domownikom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą. Z drugiej jednak strony nie obwarowano tego zapisu żadnymi ograniczeniami np. dochodowymi, co w konsekwencji umożliwiło wejście do systemu KRUS różnym przedsiębiorcą, nie zawsze świadczącym usługi na rzecz rolnictwa. Zapis ten spowodował nieszczelność systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych, niemniej jednak z punktu widzenia krótkookresowej poprawy samowystarczalności finansowej systemu można uznać go za korzystny.

W roku 2004 ten pozytywny trend spadku liczby świadczeniobiorców do liczby ubezpieczonych został zahamowany, co było wynikiem kolejnej przeprowadzonej w 2004 roku nowelizacji ustawy. Jej celem było: uszczelnienie systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego, obciążenie składką dochodów rolników ubezpieczonych w systemie KRUS, prowadzących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, uporządkowanie zakresu i rodzaju rolniczej działalności specjalnej, uporządkowanie zasad przyznawania świadczeń z tytułu niezdolności do pracy rolniczej. Zobowiązano KRUS do każdorazowej zamiany renty inwalidzkiej na emeryturę w przypadku, gdy rencista osiągnął wiek emerytalny i legitymuje się 20-letnim (kobieta) i 25-letnim (mężczyzna) okresem ubezpieczenia. Zmiana ta jednak nic nie daje rolnikom w sensie materialnym, a co gorsza zamazuje staty-

⁵⁷ Kobielska Z. (red. nauk.), *Ubezpieczenie społeczne rolników: system znany i nieznan*, KRUS, Warszawa 2007.

styczny obraz rzeczywistości. W ustawie nie uwzględniono proponowanych zmian zasad naliczania składek, których wysokość miała zależeć od dochodów rolniczych oraz liczby osób pracujących w gospodarstwie. W rozwiązaniach ustawowych nie przyjęto również propozycji zmiany miejsca dotowania rolniczych ubezpieczeń społecznych, co utrwaliło socjalny charakter tego systemu, bowiem wsparci otrzymują emeryci i renciści, a nie aktualnie pracujący w rolnictwie.

W dniu 24 kwietnia 2009 dokonano kolejnej zmiany ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵⁸. Ustawa ta obowiązuje od 1 października 2009 roku. Regulacja ta odnosi się do zróżnicowania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne rolników w zależności od posiadanego obszaru użytków rolnych (UR). Wyższą składką ubezpieczeniową objętych jest ok. 20,4 tys. gospodarstw rolnych, co stanowi 2% ich ogółu. Należy wyraźnie podkreślić, że zwiększenie udziału potencjalnie zamożniejszych rolników w kosztach utrzymania systemu było działaniem pozytywnym. Co więcej znowelizowana ustawa nawiązała do zasady solidarności ubezpieczonych. Ze względu jednak na duże zróżnicowanie majątkowe i dochodowe rolników, obecny stan wymaga dalszych zmian (np. naliczania składki od dochodów). Zmiany wprowadzone ustawą z 2009 roku nie wpłynęły istotnie na poprawę stanu finansów publicznych. Problemem jest nadal niewielka liczba ubezpieczonych objętych wyższą składką, którzy – jak wynika z szacunków – wnieśli dodatkowo do FER ok. 30 mln zł. Niemniej jednak od roku 2010 poprawia się nieznacznie struktura źródeł finansowania FER (tabela 3). W roku 2010 nastąpiło podwyższenie wpływów ze składek do poziomu 1 363 mln zł, co oznacza, że były one wyższe o 4,9%, niż w 2009 roku. Wzrost ten przekłada się na nieznaczne zmniejszenie dotacji budżetowej do FER, nadal jednak stanowi ona podstawowe źródło finansowania tego funduszu.

Tabela 3. Główne źródła dochodów Funduszu Emerytalno-Rentowego

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011 plan
Przychody ogółem (w mln zł)	15 188	16 185	17 064	16 348	16 560
I. Dotacja budżetowa	13 975	14 868	15 805	14 936	15 120
II. Wpływy ze składek	1 196	1 225	1 299	1 346	1 413
<i>Udział dotacji budżetowej w przychodach (%)</i>	92,1	91,9	92,6	91,4	91,4
<i>Udział składek w przychodach (%)</i>	7,9	7,6	7,6	8,2	8,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu za lata 2008-2010 oraz planu budżetu na rok 2011.

⁵⁸ Ustawa o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 24 kwietnia 2009 r. (Dz. U. Nr 79, poz. 667).

Przeprowadzone analizy wskazują, że w rolnictwie zjawisko tworzenia się instytucji ubezpieczenia społecznego rozwijało się powoli. W zasadzie dopiero po II wojnie światowej w Europie Zachodniej zaczęto rozwijać pierwsze modele ubezpieczenia społecznego rolników. Analizując systemy krajów należących do sieci ENASP, można zauważyć, że ubezpieczenia rolnicze stanowią odrębną od ubezpieczeń pracowniczych grupę systemów ubezpieczenia społecznego. Ta odrębność wynika ze specyfiki pracy w rolnictwie i jest pochodną sytuacji dochodowej w tym sektorze.

Przeгляд reform systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce wskazuje, że mają one krótką historię, liczącą sobie zaledwie 34 lata. Polska tym samym jest jednym z nielicznych krajów sieci ENASP, który tak późno objął ochroną ubezpieczeniową rolników. Przyjęte w tak późnym okresie rozwiązania ubezpieczeniowe w polskim rolnictwie tkwią swoimi korzeniami w systemie rodzinnych gospodarstw chłopskich, które rozwijały się swoim rytmem i charakteryzowały się swoją specyfiką, która nie miała swojego odpowiednika w innej sferze wytwórczości⁵⁹. Przeprowadzona analiza systemów ubezpieczeń społecznych rolników wskazuje na wiele podobieństw dotyczących warunków uprawniających do nabycia świadczeń jak również ujawnia szereg problemów, na które warto zwrócić uwagę w trakcie prac nad reformowaniem rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce.

3. Organizacja i funkcjonowanie systemu KRUS

Od 1991 roku obsługą rolniczych ubezpieczeń społecznych zajmuje się Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Jak wcześniej wspomniano, jej bezpośrednim poprzednikiem był Fundusz Emerytalny Rolników, działający od 1983 roku, a przedtem Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników, funkcjonujący w latach 1978-1982.

3.1. Organizacja systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych (KRUS)

System rolniczych ubezpieczeń społecznych pełni rolę dopełniającą w stosunku do powszechnego ubezpieczenia społecznego. Oznacza to, że obejmuje generalnie jedynie tych rolników, dla których gospodarstwo rolne stanowi jedyne źródło utrzymania⁶⁰.

⁵⁹ Wawrzyniak B.M., Wojtasik B., *Ubezpieczenia społeczne rolników*, Włocławskie Towarzystwo Naukowe, Włocławek 2005, s. 95.

⁶⁰ Siekierski C., *Ubezpieczenie społeczne rolników*, [w:] Adamowicz M. (red.), *Ubezpieczenia społeczne, Wieś i rolnictwo*, SGGW, Warszawa 2002, s. 9.

3.1.1. Struktura organizacyjna oraz zadania KRUS

Obsługą rolniczych ubezpieczeń społecznych zajmuje się Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Instytucję tę powołano na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Gospodarka finansowa KRUS prowadzona jest na podstawie zarządzenia Ministrów: Finansów, Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23 grudnia 1991 roku w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz sposobu przekazania środków pieniężnych Funduszu Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Statut KRUS nadano rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 marca 1994. Strukturę organizacyjną KRUS tworzą Centrala, 16 oddziałów regionalnych, 256 placówek terenowych, 1 ośrodek szkoleniowo-rehabilitacyjny oraz 6 centrów rehabilitacji rolników.

Prezes KRUS jest centralnym organem administracji państwowej, podległym Ministrowi Polityki Społecznej. Prezesa KRUS powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, złożony w porozumieniu z Radą Ubezpieczenia Społecznego Rolników (Radą Rolników). Reprezentantem interesów ogółu ubezpieczonych i świadczeniobiorców dotyczących ubezpieczenia i działalności KRUS jest Rada Rolników, będąca rodzajem Rady Nadzorczej KRUS. Rada Rolników składa się z 25 członków powoływanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jej kadencja trwa 3 lata. Kandydaci na członków Rady zgłaszani są przez społeczno-zawodowe organizacje rolników i związki zawodowe rolników indywidualnych o zasięgu ogólnokrajowym. Obsługę prac Rady Rolników zapewnia Prezes Kasy. Rada ma prawo kontrolować i oceniać działalność KRUS. Może zażądać od Prezesa KRUS informacji i wyjaśnień oraz udostępniania dokumentów.

KRUS nie ma jasno zdefiniowanego statusu formalno-prawnego. Kasa nie ma osobowości prawnej, nie jest ani jednostką budżetową ani funduszem celowym (nie ma takiego zapisu, chociaż w jej ramach funkcjonują fundusze zaliczane do państwowych funduszy celowych), w ustawie brakuje również sformułowania, że KRUS jest państwową osobą prawną. Trudności w określeniu statusu Kasy uwidacznia sposób pokrywania wydatków (wydatki nie są pokrywane bezpośrednio z budżetu państwa), równoległe występowanie funduszy o różnym statusie prawnym (np. Fundusz Składowy i Fundusz Emerytalno-Rentowy), sposób prezentacji danych dotyczących KRUS w ustawie budżetowej (wydatki w ustawie budżetowej ujmowane są jako dotacje kierowane do Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER) i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji (FPiR) oraz jako transfery na rzecz ludności pomimo, że wszystkie te środki kierowane są do

KRUS. Formalnie więc nie można Kasy zaliczyć do instytucji sektora finansów publicznych⁶¹.

KRUS zajmuje się realizacją następujących zadań:

- obsługa rolników w sprawach dotyczących obejmowania ubezpieczeniem społecznym rolników i opłacania składek na to ubezpieczenie;
- przyznawanie i wypłata świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń: emerytalno-rentowego oraz wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego;
- prowadzenie działalności prewencyjnej na rzecz upowszechniania zasad bezpieczeństwa pracy w gospodarstwach rolnych oraz eliminowania zagrożeń w miejscu pracy i życia rolników;
- prowadzenie dobrowolnej, nieodpłatnej profilaktyki zdrowotnej oraz rehabilitacji leczniczej dla osób uprawnionych do świadczeń KRUS, zagrożonych niezdolnością do pracy, bądź trwale lub okresowo całkowicie niezdolnych do pracy w gospodarstwie rolnym;
- inicjowanie i wspieranie rozwoju ubezpieczeń dobrowolnych.

KRUS realizuje również inne zadania zlecone przez państwo, do których zaliczyć można m.in. wypłaty krajowych rent strukturalnych, świadczeń kombatanckich, obsługę ubezpieczeń zdrowotnych rolników i ich domowników oraz rencistów i emerytów, a także członków ich rodzin i wspieranie ubezpieczeń wzajemnych. Pełni również rolę płatnika składek na ubezpieczenia chorobowe do NFZ.

Podstawową działalnością KRUS jest obsługa ubezpieczeń społecznych rolników, w ramach których funkcjonują dwa rodzaje ubezpieczenia:

- ubezpieczenia emerytalno-rentowe, finansowane w przeważającej części z dotacji budżetowej, uzupełnione dochodami ze składek ubezpieczonych rolników;
- ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, świadczenia finansowane w całości ze składek rolników, gromadzonych i zarządzanych przez Fundusz Składkowy.

W ramach KRUS funkcjonują dwie formy objęcia ubezpieczeniem:

- obowiązkowa,
- dobrowolna (na wniosek).

⁶¹ Malinowska E., Misiąg W., *System finansowy KRUS* [w:] Wóycicka I. (red. nauk.), *Przyszłość ubezpieczeń społecznych rolników*, IBNGR, Gdańsk 2000.

3.1.2. Zasady podlegania rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu oraz rodzaje świadczeń

Obowiązkowo obydwoma rodzajami ubezpieczenia obejmowane są osoby, które nie podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu i nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty lub prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Do osób tych należą: rolnik, małżonek rolnika oraz domownik⁶². Z powyższego wynika, że przy ustalaniu podlegania ubezpieczeniu każde inne ubezpieczenie w systemie ubezpieczenia powszechnego ma pierwszeństwo przed ubezpieczeniem rolniczym. Wyjątek od tej zasady dotyczy rolników i domowników podejmujących dodatkowo prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracujące przy jej prowadzeniu. Osoby te, aby pozostać w ubezpieczeniu rolniczym, powinni podlegać temu ubezpieczeniu z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej trzy lata przed dniem rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy.

Dobrowolnie mogą ubezpieczyć się osoby (po złożeniu stosownego wniosku w jednostce KRUS), które nie spełniają warunków do podlegania ubezpieczeniu obowiązkowemu, a dla których działalność rolnicza stanowi stałe źródło utrzymania. Do osób takich zalicza się rolników prowadzących działalność rolniczą w gospodarstwie o powierzchni do 1 ha przeliczeniowego UR, ich małżonków i domowników, a także osoby, które będąc rolnikiem przekazały grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa do zalesienia. Osoby takie podlegają ubezpieczeniu rolnemu w pełnym zakresie.

Ubezpieczenie obowiązkowe istnieje, niezależnie od woli osoby zainteresowanej, przez cały czas wypełniania warunków ustawowych, zaś o powstaniu bądź ustaniu ubezpieczenia dobrowolnego każdorazowo decyduje sam zainteresowany.

Z faktu objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników wynika obowiązek co kwartalnego opłacania składek. Zgodnie z ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników od 01.10.2009 roku składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe oraz na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie mają wymiar

⁶² **Rolnikiem** jest osoba zamieszkująca i prowadząca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osobiście i na własny rachunek działalność rolniczą w pozostającym w jego posiadaniu gospodarstwie rolnym, o powierzchni powyżej 1 ha przeliczeniowego (w tym również w ramach grupy producentów rolnych) lub dział specjalny produkcji rolnej, tj. działalność związana z rolnictwem, nie wymagającą posiadania gospodarstwa rolnego, której rozmiary i rodzaj produkcji określa ustawa. **Małżonkiem rolnika** jest osoba stale pracująca w gospodarstwie rolnym przy prowadzeniu działu specjalnego lub w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem. **Domownikiem** natomiast jest osoba bliska rolnikowi, która ukończyła 16 lat, pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa lub bezpośrednim sąsiedztwie, stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy.

miesięczny, a w przypadku, gdy okres podlegania ubezpieczeniu jest krótszy niż miesiąc składki oblicza się proporcjonalnie do liczby dni podlegania ubezpieczeniu. Dla ubezpieczonych posiadających gospodarstwa rolne o powierzchni do 50 ha przeliczeniowych wysokość miesięcznej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe za każdą osobę podlegającą ubezpieczeniu wynosi 10% emerytury podstawowej. Rolnicy, którzy posiadają gospodarstwa rolne większe obszarowo (powyżej 50 ha przeliczeniowych) odprowadzają składki od jednej osoby ubezpieczonej w następującej wysokości:

- 12% emerytury podstawowej – gospodarstwa od 50 do 100 ha UR,
- 24% emerytury podstawowej – gospodarstwa powyżej 100 do 150 ha UR,
- 36% emerytury podstawowej – gospodarstwa powyżej 150 do 300 ha UR,
- 48% emerytury podstawowej – gospodarstwa powyżej 300 ha UR.

W czwartym kwartale 2011 roku emerytura podstawowa wynosiła 728,16 zł i stanowiła podstawę naliczania składek emerytalno-rentowych.

Miesięczna składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie jest równa dla wszystkich grup rolników niezależnie od ich statusu i wielkości posiadanego gospodarstwa. Jej wysokość ustalana jest kwartalnie w określonej kwocie, która ogłaszana jest przez Prezesa KRUS po przyjęciu uchwały Rady Rolników. Składka miesięczna za każdą osobę podlegającą w pełnym zakresie ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu ma taką samą wysokość. W czwartym kwartale 2011 roku jej wysokość wynosiła 126 zł. Za osoby prowadzące jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, podstawowa składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wymierzana jest w podwójnej wysokości. Łączne, kwortalne składki emerytalno-rentowe, chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie zapłacone przez osobę prowadzącą dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą były o 219 zł wyższe od składek odprowadzanych przez rolników prowadzących wyłącznie gospodarstwa rolne. Należy wyraźnie zaznaczyć, że składki naliczane są za każdą osobę, podlegającą ubezpieczeniu w gospodarstwie. Wymiar składek na ubezpieczenie społeczne rolników w czwartym kwartale 2011 roku prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Wysokość składek na ubezpieczenie społeczne rolników w czwartym kwartale 2011 rok

Wysokość składek na ubezpieczenie społeczne rolników w IV kwartale 2011 r.							
Status ubezpieczonego i wielkość gospodarstwa rolnego	Wysokość składki na ubezpieczenie w zł						
	emerytalno-rentowe				wypadkowe, chorobowe, macierzyńskie		Składki łącznie (od jednego ubezpieczonego kwartalnie)
	podstawowa składka miesięczna	dotatkowa składka miesięczna	razem składka miesięczna (2+3)	kwartalnie	składka miesięczna	kwartalnie	
Rolnik prowadzący gospodarstwo rolne							
do 50 ha	73,00	0	73,00	219,00	42,00	126,00	345,00
powyżej 50 ha do 100 ha	73,00	87,00	160,00	480,00	42,00	126,00	606,00
powyżej 100 ha do 150 ha	73,00	175,00	248,00	744,00	42,00	126,00	870,00
powyżej 150 ha do 300 ha	73,00	262,00	335,00	1005,00	42,00	126,00	1 131,00
powyżej 300 ha	73,00	350,00	423,00	1 269,00	42,00	126,00	1 395,00
Domownik (w każdej grupie obszarowej gospodarstwa rolnego)							
	73,00	0,00	73,00	219,00	42,00	126,00	345,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS z 2011 r.

W ramach ubezpieczenia społecznego rolników wypłacane są świadczenia pieniężne z ubezpieczenia emerytalno-rentowego (emerytury rolnicze, renty rolnicze z tytułu niezdolności do pracy, renty rolnicze szkoleniowe, renty rodzinne, dodatki do emerytur i rent rolniczych, zasiłek pogrzebowy) oraz świadczenia z ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego, macierzyńskiego (jednorazowe odszkodowania wypadkowe za 1% uszczerbku na zdrowiu, zasiłek chorobowy za 1 dzień, zasiłek macierzyński).

Emerytura rolnicza przysługuje ubezpieczonemu, który spełnia łącznie następujące warunki: osiągnięcie wieku emerytalnego (60 lat kobiety, 65 lat mężczyźni), podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 25 lat. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje także możliwość przyznania ubezpieczonemu rolnikowi emerytury, po spełnieniu następujących warunków: osiągnięcie wiek 55 lat (kobieta) albo 60 lat (mężczyzn), podleganie ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 30 lat oraz zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej.

Renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy przysługuje osobie podlegającej ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez wymagany okres, trwale lub okresowo niezdolnej do pracy w gospodarstwie rolnym, przy czym niezdolność do pracy powstała w okresie podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu.

Renta ta może być rentą stałą, w przypadku gdy niezdolność ubezpieczonego do pracy w gospodarstwie rolnym jest trwała i nie orzeczono celowości przekwalifikowania zawodowego. W pozostałych przypadkach rolnik otrzymuje rentę okresową. Ubezpieczonemu, który spełnia powyższe warunki, a w stosunku do którego orzeczono celowość przekwalifikowania zawodowego ze względu na trwałą, całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, przysługuje przez okres 6 miesięcy renta rolnicza szkoleniowa.

Renta rodzinna przysługuje uprawnionym członkom rodziny zmarłego emeryta lub rencisty, mającego ustalone prawo do emerytury lub renty rolniczej, bądź też ubezpieczonego, który w chwili śmierci spełniał warunki do uzyskania renty lub emerytury.

Minimalna emerytura i renta rolnicza nie może być mniejsza od emerytury podstawowej, czyli od miesięcznej najniższej emerytury, określonej w przepisach emerytalnych, chyba że rolnik nabywa prawo do emerytury rolniczej w wieku o 5 lat niższym od wieku emerytalnego. Emerytura rolnicza składa się z dwóch części: składkowej i uzupełniającej. Wysokość części składkowej uzależniona jest od liczby lat, w których rolnik podlegał ubezpieczeniu. Część uzupełniająca stanowi od 85% do 95% emerytury i jest w dużym stopniu niezależna od czasu ubezpieczenia. Renta rodzinna wynosi 85% emerytury podstawowej, gdy uprawniona jest jedna osoba, z każdym następnym uprawnionym członkiem rodziny renta zwiększa się o 5%. Zarówno emerytura, jak i renta rolnicza są uzależnione od wysokości minimalnej emerytury w systemie pracowniczym, co oznacza, że są one waloryzowane zgodnie z mechanizmami indeksacji świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych z ZUS.

W ramach ubezpieczenia emerytalno-rentowego ubezpieczonym przysługuje jednorazowy zasiłek pogrzebowy, który stanowi rekompensatę kosztów pogrzebu po śmierci ubezpieczonego, nie wyłączając osoby podlegającej tylko ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu. Zasiłek ten przysługuje także po śmierci uprawnionego do emerytury lub renty z ubezpieczenia, członka rodziny osoby, pozostającego na jej utrzymaniu i spełniającego warunki do renty rodzinnej oraz osoby, która w dniu śmierci nie miała prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia, lecz spełniała warunki do jej przyznania i pobierania. Wysokość przeciętnych świadczeń z poszczególnych ubezpieczeń prezentuje tabela 5.

Tabela 5. Wybrane świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników
w 2011 roku

Zestawienie podstawowych świadczeń	Wysokość świadczenia (w zł)
z ubezpieczenia emerytalno-rentowego:	
- emerytura i renta podstawowa	728,16
- dodatek pielęgnacyjny	186,71
- dodatek kombatancki	186,71
- dodatek dla sieroty zupełnej	350,94
- ryczałt energetyczny	146,40
- zasiłek pogrzebowy	4 000,00
z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego:	
- zasiłek chorobowy za 1 dzień	10,00
- zasiłek macierzyński	2 912,72
- jednorazowe odszkodowanie za 1% trwałego uszczerbku na zdrowiu	550,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

3.1.3. Fundusze KRUS

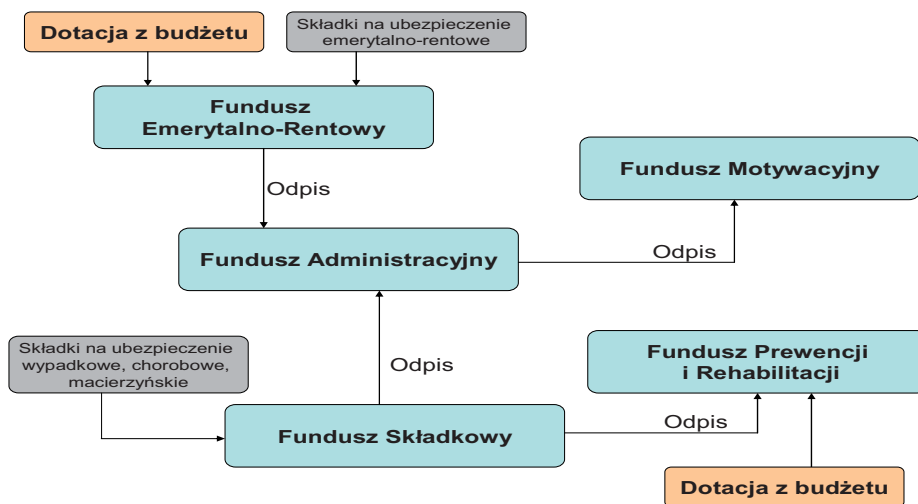
Zasoby finansowe KRUS gromadzone są w pięciu funduszach za pośrednictwem, których Kasa prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, ponieważ sama nie ma wyodrębnionych środków:

- Fundusz Emerytalno-Rentowy,
- Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników (Fundusz Składowy),
- Fundusz Administracyjny,
- Fundusz Prewencji i Rehabilitacji,
- Fundusz Motywacyjny.

W 2004 roku zlikwidowano Fundusz Rezerwowy, co znacznie uprościło skomplikowany układ wielokierunkowych powiązań między funduszami KRUS. Za wyjątkiem Funduszu Składowego, wszystkimi funduszami dysponuje Prezes KRUS. Fundusze te mają różne źródła zasilania finansowego, co przedstawia schemat 1. Dotacja budżetowa przeznaczona jest do dwóch funduszy: Funduszu Emerytalno-Rentowego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji. Środki z dotacji mogą trafić jednak również do innych funduszy, gdyż są one między sobą powiązane finansowo. Z Funduszu Emerytalno-Rentowego dokonywane są odpisy na Fundusz Administracyjny, dla którego jest to około 3/4 przychodów. Odpis z Funduszu Administracyjnego, którego środki naliczane są z Funduszu Składowego, trafia do Funduszu Motywacyjnego. Jedynym Funduszem, który jest niezależny od dotacji państwowej jest Fundusz Składowy. Finansowany jest on głównie ze składek rol-

ników, a z jego środków przekazuje się odpisy na fundusz Administracyjny i Fundusz Prewencji i Rehabilitacji. Takie powiązania utrudniają kontrolę KRUS, a przede wszystkim przepływ środków budżetowych pomiędzy funduszami.

Schemat 1. Przepływy środków finansowych pomiędzy funduszami KRUS



Źródło: opracowanie własne.

Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER) jest najważniejszym funduszem w KRUS. Jest to drugi co do wielkości państwowy fundusz celowy sektora publicznego, zaraz po Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Finansowany jest on w ok. 92% z dotacji budżetowej oraz w ok. 8% ze składek płaconych przez ubezpieczonych rolników. Jeśli przyjąć zwrot do budżetu podatku od emerytur oraz transfer składek na ubezpieczenie zdrowotne do NFZ wówczas wartość dotacji netto stanowi ok. 86% wydatków FER. Zatem finansowanie funduszu ze środków publicznych jest znacznie większe niż zakładano podczas tworzenia systemu, kiedy to udział państwa został określony na poziomie około 70%, natomiast rolników – 30%. Jak wcześniej już podkreślano fundusz ten skupia większość środków KRUS. Ze środków funduszu finansowane są świadczenia emerytalno-rentowe przeznaczone dla rolników oraz domowników. Podstawową grupę wydatków stanowią emerytury i renty – ponad 93% wydatków FER. Fundusz ten finansuje również składki na ubezpieczenia zdrowotne rolników i ich domowników. Oprócz powyższych świadczeń, środki FER przekazywane są też na odpis dla Funduszu Administracyjnego, w wysokości do 3,5% planowanych wydatków funduszu.

Kontrowersyjnym świadczeniem opłacanym z FER jest składka na ubezpieczenie zdrowotne rolnika. Składka ta finansowana jest z budżetu w kwocie równej cenie połowy kwintala żyta z każdego hektara przeliczeniowego użytków rolnych w prowadzonym gospodarstwie rolnym, ustalonej dla celów wymiaru podatku rolnego. Oznacza to, że wysokość składki nie jest liczona od dochodu, tylko od wielkości gospodarstwa i jest finansowana w formie ryczałtu. Wyjątkiem są rolnicy prowadzący działy specjalne produkcji rolnej, dla których podstawą wymiaru składki jest jeszcze deklarowana kwota dochodu ustalonego dla opodatkowania podatkiem PIT. W 2011 roku na finansowanie ubezpieczeń zdrowotnych przeznaczono kwotę 1 862 mln zł i był to poziom porównywalny do roku 2010. Oznacza to, że składka na ubezpieczenie zdrowotne rolników wynosiła 17,5 zł miesięcznie od 1 ha przeliczeniowego. Trzeba podkreślić, że dotacja do składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników w roku 2011 był wyższa (o ok. 24%) od składek wnoszonych przez rolników do systemu na poczet świadczeń emerytalno-rentowych. Sytuacja ta jest postrzegana jako niesprawiedliwa i stała się w związku z tym przyczynkiem do przeprowadzenia reformy w zakresie ubezpieczeń zdrowotnych rolników. Z dniem 1 lutego 2012 roku wejdzie w życie ustawa regulująca zasady tego ubezpieczenia. Składka zdrowotna będzie wynosić 1 zł miesięcznie za każdy pełny hektar przeliczeniowy w gospodarstwie rolnym. W gospodarstwach o powierzchni poniżej 6 ha przeliczeniowych UR składkę na ubezpieczenie zdrowotne będzie opłacać Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Powyżej tego granicznego obszaru rolnik opłaci sam składkę. Składki będą płacone za rolników, jak i domowników. Zgodnie z projektem ustawy, będą one opłacane w okresach kwartalnych, w terminach przyjętych dla składek na ubezpieczenie społeczne. Ich opłacanie zacznie się od II kwartału 2012 roku. Ustalono również, że co miesiąc KRUS będzie przekazywał do NFZ kwotę ryczałtową w wysokości 155,2 mln zł. Dodać należy, że od 1 stycznia 2012 roku wzrośnie również składka zdrowotna rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej, z poziomu 125 zł w roku 2011 do poziomu 135 zł. Jest to wynik podniesienia podstawy wymiaru składki, jaką jest kwota minimalnego wynagrodzenia wynoszącego od 1 stycznia 2012 roku – 1500 zł.

Strukturę wpływów i wydatków funduszu prezentuje tabela 6. Z tabeli tej wynika, że w roku 2010 łączne wpływy do FER stanowiły 16 731 mln zł, natomiast wydatki 16 668 mln zł. Wysokość dotacji budżetowej kierowanej do FER wynosiła 15 337 mln zł, natomiast wysokość wpływów z tytułu składek emerytalnych stanowiła 1 368 mln zł.

Tabela 6. Źródła finansowania oraz wydatki Funduszu Emerytalno-Rentowego według szacunkowego wykonania w latach 2007-2011 (w mln zł i %)

Wyszczególnienie	2007		2008		2009		2010		2011	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Przychody	15 188	100,0	16 185	100,0	17 064	100,0	16 348	100,0	16 560	100,0
1. Dotacja z budżetu państwa	13 975	92,0	14 868	91,9	15 805	92,6	14 936	91,4	15 120	91,3
2. Składki	1 196	7,9	1 225	7,6	1 299	7,6	1 346	8,2	1 413	8,5
3. Pozostałe przychody	17,0	0,1	92,7	0,5	59,0	0,3	55,5	0,3	27	0,2
Wydatki	15 419	100,0	16 262	100,0	17 235	100,0	16 668	100,0	16 626	100,0
1. Transfery na rzecz ludności	13 348	86,6	13 704	84,3	14 095	81,8	14 348	86,1	14 322	86,1
- emerytury rolne	10 263	61,6	10 529	63,2	11 137	66,8	10 827	65,0	10 889	65,5
- renty rolne	2 745	16,5	2 816	16,9	2 563	15,4	2 514	15,1	2 528	15,2
- pozostałe świadczenia	340	2,0	359	2,2	394	2,4	1 007	6,0	905	5,4
2. Wydatki bieżące (odpis na fundusz administracyjny)	375	2,8	380	2,3	411	2,4	442	2,7	442	2,7
3. Składka na ubezpieczenie zdrowotne	1 696	11,0	2 179	13,4	2 729	15,8	1 877	11,3	1 862	11,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji KRUS.

Wynika z tego, iż Fundusz finansowany jest przede wszystkim z dotacji budżetowej, która stanowi ponad jedenastokrotność składki. Jest to znaczne obciążenie dla budżetu państwa. Wpływy ze składek w roku 2010 wynosiły zaledwie 8,2% ogółu przychodów FER. Przychody Funduszu stanowi również dotacja celowa na pokrycie składek na ubezpieczenie zdrowotne inwalidów wojennych i wojskowych oraz dodatkowe świadczenia zlecone przez państwo dla osób nie objętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, która w roku 2010 wyniosła ok. 26 mln zł. Ponad 11% (1 877 mln zł) z ogólnej dotacji budżetowej kierowanej do FER stanowiła dotacja celowa na pokrycie składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników i pracujących z nimi domowników podlegających ubezpieczeniu społecznemu, osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe w części składkowej oraz rolników, którzy nie podlegają ubezpieczeniu społecznemu, ale podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu.

Fundusz składkowy jest niezależną osobą prawną, której głównym zadaniem jest gromadzenie składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie rolników oraz wypłacanie środków finansowych na potrzeby świadczeń z wymienionych ubezpieczeń. Fundusz Składkowy jest jednostką samofinansującą się, funkcjonuje bez udziału dotacji budżetowej. Finansowany jest ze odrębnych składek rolników Fundusz Składkowy przeznaczony jest na:

- finansowanie świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego,

- działania na rzecz rolników i członków ich rodzin, realizowane przez organizacje społeczne, zawodowe lub samorządowe,
- inicjowanie i wspieranie ubezpieczeń dla rolników i członków ich rodzin, prowadzonych przez towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stosownie do przepisów o działalności ubezpieczeniowej (nie więcej niż 1% funduszu), a także niedoborów funduszu administracyjnego (do 9% jego wydatków) oraz funduszu prewencji i rehabilitacji (do 5%).

Środki Funduszu Składkowego pochodzą przede wszystkim ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Wysokość składek na powyższe ubezpieczenia jest określana corocznie przez Radę Rolników. W pierwszym kwartale 2011 roku wysokość składki miesięcznej została ustalona na kwotę 36 zł. Fundusz finansuje odszkodowania z tytułu trwałego lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu zaistniałego w wyniku wykonywania prac o charakterze rolniczym lub powstałych w wyniku choroby zawodowej, zasiłki chorobowe oraz macierzyńskie. Nadwyżka bilansowa w Funduszu Składowym może zostać zainwestowana np. w obligacje lub nieruchomości Skarbu Państwa. Jeśli w Funduszu Administracyjnym lub w Funduszu Prewencji i Rehabilitacji wystąpi niedobór, wówczas jest on pokrywany z Funduszu Składkowego. Dodatkowe dochody fundusz może czerpać z zarządzania nabytymi nieruchomościami, prowadzenia działalności gospodarczej, polegającej zwłaszcza na świadczeniu usług w zakresie opieki zdrowotnej i pomocy społecznej. Świadczenia z powyższych ubezpieczeń mają charakter samofinansujący się, a ze względu na kwartalny okres pobierania składki, w celu zapewnienia wypłacalności systemu, fundusz wykazuje regularne nadwyżki, lokowane na rachunkach terminowych i w obligacjach. W razie niedoboru środków może zostać zaciągnięty kredyt, a jego spłatę uwzględnia się przy ustalaniu wysokości składki.

Przychody Funduszu Składkowego w latach 2007-2011 utrzymywały się na poziomie nieco powyżej 500 mln zł i nie pokrywały w całości jego łącznych wydatków, które w roku 2007 stanowiły 477 mln zł, a w roku 2011 ok. 653 mln zł. Szczegółowa analiza finansowania Funduszu Składkowego zostanie przedstawiona w rozdziale 3.2.

Tabela 7. Struktura źródeł finansowania oraz wydatków Funduszu Składkowego według szacunkowego wykonania w latach 2007-2011 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011 plan
Przychody ogółem, w tym:	515	569	519	b.d.	b.d.
składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie	474	523	482	b.d.	b.d.
pozostałe przychody	41	46	37	b.d.	b.d.
Wydatki ogółem, w tym:	477	534	641	649	653
odszkodowania powypadkowe	64	62	73	b.d.	b.d.
zasiłki chorobowe	264	310	390	b.d.	b.d.
zasiłki macierzyńskie	80	84	94	b.d.	b.d.
odpis na Fundusz Administracyjny	46	50	54	58	59
odpis na Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	23	28	30	32	33

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Fundusz Administracyjny jest finansowany z odpisu od funduszu składkowego w wysokości do 9% planowanych wydatków funduszu składkowego, odpisu od funduszu emerytalno-rentowego (maksymalny pułap odpisu stanowi 3,5% planowanych wydatków FER, w roku 2010 wielkość odpisu wyniosła 2,7% wydatków FER) oraz refundacji przez NFZ kosztów związanych z realizacją ubezpieczenia zdrowotnego (tabela 10). Odpis z Funduszu Składkowego jest określany przez Prezesa i zatwierdzany przez Radę Rolników. Fundusz Administracyjny finansuje wszelkie koszty działania KRUS. Przychody funduszu finansują m.in.: wydatki na pokrycie kosztów poboru składki i wypłaty świadczeń z ubezpieczenia, wydatki na obsługę administracyjno-księgową funduszy oraz jednostek organizacyjnych KRUS, inwestycje KRUS (obiekty budowlane), wydatki na obsługę administracyjno-księgową funduszy oraz jednostek organizacyjnych KRUS. Najważniejszym zadaniem realizowanym przez fundusz pod względem udziału w wydatkach ogółem jest wypłata wynagrodzeń (z pochodnymi) dla osób zatrudnionych w KRUS. W roku 2010 łączne przychody tego funduszu stanowiły ok. 585 mln zł, natomiast wydatki ok. 597 mln zł. Zdecydowaną większość przychodów Funduszu Administracyjnego zapewnia odpis z FER (442 mln zł w 2010 roku, co stanowiło ponad 75% przychodów), a więc de facto dotacja z budżetu państwa. Przychody Funduszu Administracyjnego mogą również pochodzić z odsetek od środków na rachunkach bankowych, refundacji z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych kosztów obsługi świadczeń w przypadku zbiegu prawa do świadczeń oraz m.in. z odpłatności za wydawnictwa instruktażowe, informacyjne, za usługi. W przypadku wystąpienia niedoborów środków na realizację zadań tego funduszu jest on pokrywany ze środków Funduszu Składkowego.

Tabela 8. Źródła finansowania oraz wydatki Funduszu Administracyjnego według szacunkowego wykonania w latach 2007-2011 (w mln zł i %)

Wyszczególnienie	2007		2008		2009		2010		2011	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Przychody	513	100,0	512	100,0	598	100,0	585	100,0	582	100,0
1. Odpis z funduszu emerytalno-rentowego	375	73,1	380	74,2	460	15,4	442	75,6	442	75,9
2. Odpis z funduszu składkowego	46	9,0	50	9,7	54	83,8	58	10,0	59	10,1
3. Pozostałe przychody	92	18,0	82	16,0	84	0,8	84	14,4	82	14,0
Wydatki	524	100,0	513	100,0	596	100,0	597	100,0	584	100,0
1. Bieżące wydatki	496	94,4	489	95,4	563	85,6	565	94,6	560	95,8
2. Wydatki inwestycyjne	28	5,6	24	4,6	32	14,4	32	5,4	24	4,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji KRUS.

Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (FPiR) jest tworzony z odpisu od Funduszu Składkowego w wysokości do 5% planowanych wydatków funduszu składkowego, które w roku 2010 stanowiły ok. 650 mln zł oraz z dotacji budżetowej kierowanej bezpośrednio do tego funduszu, która w roku 2010 wynosiła 6 mln zł (tabela 11). Fundusz ten finansuje działania prewencyjne w obszarze wypadków w czasie pracy rolnika, chorób zawodowych. Dodatkowo w ramach środków funduszu refinansowane są usługi rehabilitacyjne oraz przekwalifikowanie zawodowe kierowane do osób ubezpieczonych, trwale niezdolnych do pracy w rolnictwie lub zagrożonych taką ewentualnością. Zadanie to realizowane jest poprzez: analizowanie przyczyn wypadków i chorób, prowadzenie dobrowolnych nieodpłatnych szkoleń i instruktażu w zakresie zasad ochrony życia i zdrowia w gospodarstwie rolnym oraz postępowania w razie wypadku przy pracy, upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach wypadkami przy pracy rolniczej i rolniczych chorobach zawodowych, podejmowanie starań o właściwą produkcję i dystrybucję bezpiecznych środków stosowanych w rolnictwie oraz sprzętu i odzieży ochronnej. KRUS podejmuje również działania mające na celu przyuczenie osób wykazujących trwałą niezdolność do pracy w rolnictwie do innego zawodu lub przekwalifikowania. Udziela też pomocy osobom korzystającym z różnych form rehabilitacji. W roku 2010 łączne wpływy do FPiR wyniosły ok. 39 mln zł i były niższe od wydatków tego funduszu o ok. 6 mln zł. W roku 2011 planuje się, że łączne wpływy do FPiR wyniosą ok. 34 mln zł i zbilansują wydatki tego funduszu. Wysokość dotacji do FPiR ma wynieść 1 mln zł (ok. 3% przychodów FPiR), natomiast odpis z funduszu składkowego ponad 32 mln zł (ok. 96% przychodów funduszu). Oznacza to znaczne, sześciokrotne zmniejszenie dotacji z budżetu państwa w stosunku do lat wcześniejszych oraz pozosta-

wienie wysokości odpisu z funduszu składkowego na poziomie z 2010 roku. Środki zgromadzone w Fundusz Prewencji i Rehabilitacji przeznaczone są na utrzymanie obiektów prowadzonych przez Kasę w celu realizacji zadań z zakresu prewencji i rehabilitacji, na działania na rzecz osób korzystających z usług w zakresie prewencji i rehabilitacji, pokrycie kosztów inwestycji oraz środków i usług służących do realizacji zadań w zakresie prewencji i rehabilitacji oraz na płace pracowników zatrudnionych w komórkach organizacyjnych Kasy, które działają wyłącznie w zakresie prewencji i rehabilitacji.

Tabela 9. Źródła finansowania oraz wydatki Funduszu Prewencji i Rehabilitacji według szacunkowego wykonania w latach 2007-2011 (w mln zł i w %)

Wyszczególnienie	2007		2008		2009		2010		2011	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Przychody	28	100,0	33	100,0	36	100,0	39	100,0	34	100,0
1. Dotacja budżetowa	4	16,1	5	15,3	5	15,4	6	15,5	1	2,9
2. Odpis z funduszu składkowego	23	83,9	28	84,7	30	83,8	32	83,7	33	96,1
3. Pozostałe przychody		0,0		0,0	0,3	0,8	0,3	0,9	0,3	0,9
Wydatki	29	100,5	33	100,0	40	100,0	45	100,0	34	100,0
1. Bieżące wydatki	27	92,9	30	91,8	34	85,6	34	76,8	31	91,2
2. Wydatki inwestycyjne	2	7,7	3	8,2	6	14,4	11	23,2	3	8,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji KRUS.

Fundusz motywacyjny może być tworzony w ramach odpisu na fundusz administracyjny, naliczanego z funduszu składkowego. Dysponuje nim Prezes Kasy, w porozumieniu z przewodniczącym Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników, na podstawie regulaminu uchwalonego przez Radę Rolników. Wyплаты z tego funduszu są realizowane poza limitami wynikającymi z przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Środki funduszu są wypłacane w formie nagród. Fundusz motywacyjny utworzono na podstawie niepublikowanego zarządzenia nr 2 Prezesa KRUS z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie Funduszu Motywacyjnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Jego dochodem stał się odpis z Funduszu Administracyjnego w wysokości 11,8 mln zł.

Przegląd funduszy ubezpieczenia społecznego rolników wskazuje, że: zasady gospodarki finansowej KRUS są mało przejrzyste, co pokazuje schemat 1; główne funkcje ubezpieczenia społecznego rolników pełnią trzy fundusze, tj. FER, FPiR oraz FS, pozostałe fundusze pełnią funkcje pomocnicze; głównym źródłem zasilania funduszy (za wyjątkiem funduszu składkowego, który prowa-

dzi samodzielną gospodarke finansową) jest dotacja budżetowa. Sytuacja ta wskazuje, że tak duża liczba funduszy KRUS oraz wzajemne powiązania między nimi, a także fakt, że na rachunkach poszczególnych funduszy mieszają się środki przeznaczone na wykonywanie zadań własnych KRUS i zadań wykonywanych na zlecenie innych instytucji nadmiernie komplikują strukturę funkcjonowania Kasy, co nie sprzyja efektywnemu zarządzaniu. Fakt ten przemawia za uproszczeniem zasad gospodarki finansowej KRUS, bowiem procesy gromadzenia i wydatkowania środków powinny być przejrzyste. Przejrzystość systemu umożliwia sprawowanie kontroli nad funduszami i dyscyplinuje wydatkowanie publicznych pieniędzy gromadzonych w KRUS.

3.2. Finansowanie ubezpieczeń społecznych rolników

W systemie ubezpieczeń społecznych rolników można wyróżnić dwa źródła zasilania finansowego:

- dotację budżetową, przeznaczoną na pokrycie świadczeń gwarantowanych przez państwo z ubezpieczenia emerytalno-rentowego oraz świadczeń rodzinnych;
- wpływy ze składek rolników na pokrycie świadczeń nieobjętych gwarancją państwa (świadczenia z tytułu ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego, macierzyńskiego). Ich wypłata uzależniona jest od wpływów ze składek ubezpieczeniowych⁶³.

Głównym źródłem zasilania finansowego jest dotacja państwowa. Jej wysokość podyktowana jest niskim poziomem składek wpłacanych do systemu przez rolników oraz niewielką różnicą pomiędzy liczbą świadczeniobiorców a liczbą ubezpieczonych w systemie KRUS. Dotacja budżetowa zasila bezpośrednio dwa fundusze: Fundusz Emerytalno-Rentowy oraz Fundusz Prewencji i Rehabilitacji. Dotacja ta jest również pośrednim źródłem zasilania Funduszu Administracyjnego, bowiem prawie 75% przychodów tego funduszu jest tworzone z odpisu z Funduszu Emerytalno-Rentowego. Składki rolników są źródłem zasilania Funduszu Emerytalno-Rentowego oraz Funduszu Składkowego, który jak wcześniej wspomniano jest jedynym funduszem samofinansującym się. Wielkość transferów pomiędzy funduszami zasilanymi głównie środkami publicznymi prezentuje tabela 12.

Z analizy tabeli 10 wynika, że w analizowanym okresie największa pula środków w postaci dotacji państwowej trafiała do Funduszu Emerytalno-Rentowego (ok. 96% całkowitej dotacji do KRUS). Ok. 3% środków budżeto-

⁶³ Owsiak S., *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s. 544.

wych KRUS przeznaczonych zostało na bieżącą działalność Funduszu Administracyjnego. Nieznaczne kwoty dotacji (ok. 0,04%) trafiają do Funduszu Prewencji i Rehabilitacji, którego głównym źródłem zasilania jest odpis z Funduszu Składkowego. Oznacza to, że środki Funduszu Składkowego, który pochodzą głównie ze składek rolników przeznaczane są również na działania prewencyjno-rehabilitacyjne. Taki transfer środków oznacza, że koszty prewencji i rehabilitacji w głównej mierze pokrywa rolnik.

Tabela 10. Transfery pomiędzy funduszami KRUS
w latach 2008-2011 [w mln zł]

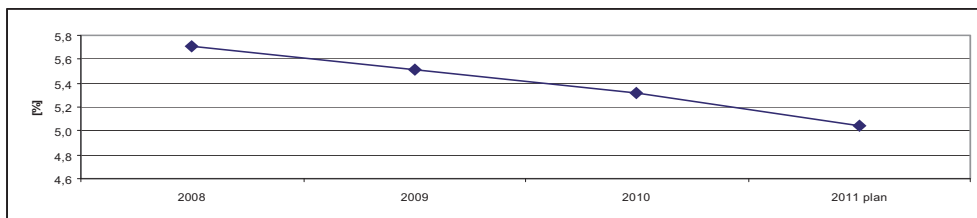
Wyszczególnienie	2008	2009	2010	Plan 2011
Całkowita dotacja do KRUS	15 636,4	16 441,8	15 671,0	15 811,6
Fundusz Emerytalno-Rentowy				
Dotacja z budżetu państwa	14 867,9	15 805,4	14 935,8	15 120,0
Składki emerytalno-rentowe	1 225,0	1 299,5	1 346,4	1 412,6
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji				
Dotacja z budżetu państwa	5,0	5,5	6,0	1,0
Odpis z FS	27,7	30,0	32,5	32,6
Fundusz Administracyjny				
Odpisy z FER	380,0	411,0	442,0	442,0
Odpisy z FS	50,0	54,0	58,4	58,8
Fundusz Składkowy				
Odpis na FA	50	54	58	59
Odpis na FPiR	28	30	32	31
Składki wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie	523	482		

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji KRUS dotyczących wykonania i planów Funduszy KRUS w latach 2008-2011 oraz sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2008-2010.

W latach 2008-2011 całkowita dotacja do KRUS utrzymywała się na poziomie ok. 15,9 mld zł. W roku 2010 stanowiła ona 15,7 mld zł i w stosunku do roku 2009 była niższa o 771 mln zł, a w porównaniu do roku 2008 wyższa o 35 mln zł. W tym okresie zmniejszał się jej udział w ogólnych wydatkach budżetowych państwa z poziomu 5,7% w roku 2008 do 5,3% w roku 2010 (rysunek 8). Na rok 2011 planuje się nieznaczny wzrost wydatków budżetowych na KRUS w stosunku do roku 2010, o ok. 141 mln zł, niemniej jednak ich udział w ogólnych wydatkach budżetowych będzie nadal maleł. W roku 2011 dotacja budżetowa do KRUS stanowić będzie ok. 5,1% ogółu planowanych wydatków

budżetowych państwa. Zmiany te można uznać za korzystne, zważywszy na to, że są to wydatki o charakterze sztywnym, co więcej jest to tendencja trwała.

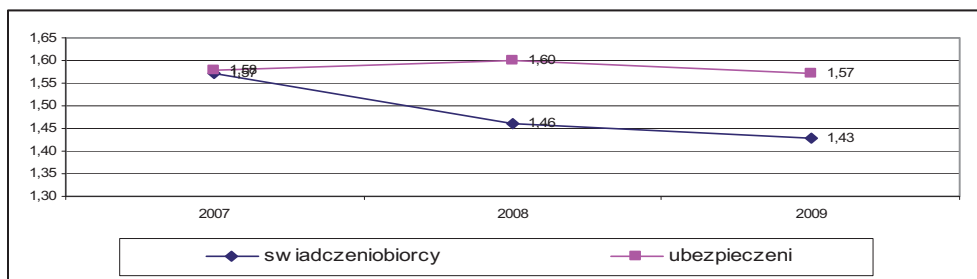
Rysunek 8. Udział wydatków na rolnicze ubezpieczenia społeczne w budżecie państwa w latach 2008-2011 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z ustawy budżetowej za lata 2008-2010 oraz projektu ustawy budżetowej na rok 2011.

Należy być jednak ostrożnym w pozytywnej ocenie tego faktu, bowiem sytuacja ta jest m.in. wynikiem zmniejszania się liczby świadczeniobiorców, co realnie oddziałuje na zmniejszenie wydatków na emerytury i renty rolnicze. Przykładowo w roku 2000 różnica pomiędzy ubezpieczonymi a świadczeniobiorcami wynosiła niemal 500 tys. osób. Do roku 2008 można zaobserwować znaczący spadek świadczeniobiorców, przy wzroście liczby ubezpieczonych. W 2007 roku wielkości te praktycznie zrównały się (rysunek 9).

Rysunek 9. Liczba świadczeniobiorców i ubezpieczonych w KRUS w latach 2007-2009 (w mln)



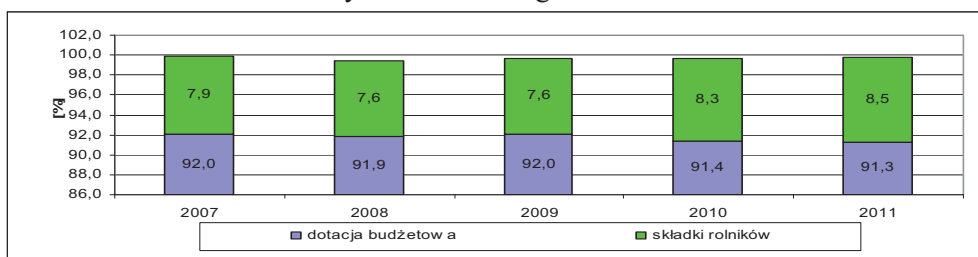
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Dzięki temu procesowi wielkość transferów z budżetu państwa do KRUS od kilku lat pozostaje na prawie niezmiennym poziomie. Nadal jednak są to poważne kwoty, które dla krytyków systemu ubezpieczeń społecznych rolników stanowią koronny argument dla przeprowadzenia gruntownych reform KRUS. Często podkreśla się, że system emerytalny rolników jest kolejnym instrumen-

tem wsparcia rolnictwa, stwarzającym uprzywilejowaną pozycję wobec innych grup społeczno-zawodowych⁶⁴.

Analiza funduszy KRUS wykazała, że najwyższe dofinansowanie ze strony państwa otrzymuje **Fundusz Emerytalno-Rentowy**. Jak wcześniej już podkreślono dotacja do tego funduszu stanowi 92% jego przychodów. Bardzo niekorzystne są również proporcje między dotacją do FER a wielkością składek emerytalno-rentowych płaconych przez rolników, które stanowią zaledwie ok. 8% dochodów FER (rysunek 10).

Rysunek 10. Udział składek i dotacji budżetowej w przychodach Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2007-2011



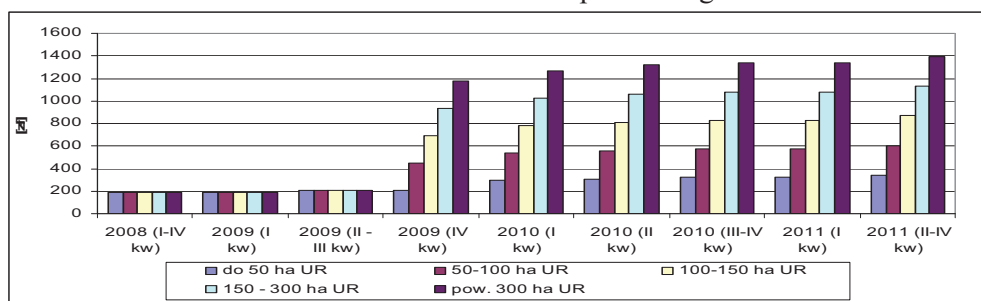
Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji KRUS dotyczących wykonania i planów Funduszy KRUS w latach 2008-2011.

Należy jednak podkreślić, że w ostatnich latach sytuacja ta wyraźnie się poprawiła. Udział składek w dochodach FER do roku 2006 wynosił ok. 5%, natomiast od roku 2008 wpływy ze składek rolników sukcesywnie rosną. W roku 2009 wzrosły w stosunku do roku 2008 o 74 mln zł (tj. o 5,8%), a w 2010 roku w stosunku do roku 2009 – o kolejne 47 mln zł (tj. o 4,2%). Jest to wynik wspomnianej już nowelizacji ustawy z 2009 roku odnoszącej się do zróżnicowania składek rolników na ubezpieczenie społeczne w zależności od skali prowadzenia działalności rolniczej. Warto jednak podkreślić, że zmiana ta miała niewielki wpływ na zwiększenie oszczędności w finansach publicznych. Podstawowa składka miesięczna na jednego ubezpieczonego wynosi 10% emerytury podstawowej, a dodatkowa składka wprowadzona w roku 2009 obejmuje liczną grupę rolników (ok. 2%) posiadających gospodarstwa powyżej 50 ha przeliczeniowych UR. Począwszy od IV kwartału 2009 roku wyraźnie wzrósł wymiar składek dla rolników posiadających gospodarstwa powyżej 50 ha. Przykładowo w IV kwartale 2010 roku składki kwartalne na ubezpieczenie emerytalno-rentowe miały wysokość 321 zł dla gospodarstw do 50 ha oraz od 576 zł

⁶⁴ Duczkowska-Małysz K., *Modernizacja wsi i rolnictwa a reforma finansów publicznych*, autoryzowane wystąpienie, www.pte.pl/pliki/.../Reforma%20fin.publ.%20a%20modernizacja.doc, 25.02.2010.

do 1 338 zł dla gospodarstw największych (rysunek 11). Składki te sukcesywnie wzrastają i tak w IV kwartale 2011 były wyższe niż w tym samym okresie 2010 roku o 24 zł w gospodarstwach do 50 ha i od 30 do 57 zł w gospodarstwach powyżej 50 ha. Ze względu jednak na niewielką liczbą osób objętych wyższą składką jej wzrost ma charakter marginalny. Z przeprowadzonych szacunków wynika, że dodatkowe wpływy do KRUS z tytułu odprowadzania wyższych składek przez rolników posiadających większe obszary gospodarstwa wyniosły w 2010 roku ok. 30 mln zł, co stanowiło ok. 1,6% składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników. Jest to śladowa kwota biorąc pod uwagę dofinansowanie KRUS z budżetu w 2010 roku w kwocie 15,7 mld zł, z tego Funduszu Emerytalno-Rentowego w kwocie 14,9 mld zł i wpływach z tytułu składek w wysokości 1,9 mld zł.

Rysunek 11. Wymiar kwartalnej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w latach 2008-2011 z uwzględnieniem zróżnicowania wysokości składek w zależności od wielkości posiadanego areálu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Nie dziwi zatem fakt, że wzrost składek nie przełożył się bezpośrednio na zmniejszenie dotacji do FER. Potwierdza to opinia Siekierskiego, który uważa, że wzrost składki o 100% będzie miał nieznaczny wpływ na zmniejszenie (o ok. 6%) dotacji budżetowej. Prognozuje on również, że poziom ściągłości składek, który obecnie wynosi ok. 98% mógłby spaść do poziomu 50%⁶⁵.

Powyższe rozważania wskazują, że wprowadzone zmiany nie rozwiązały problemu wysokich dotacji budżetowych do ubezpieczeń społecznych rolników, co więcej, nie zniwelowały problemu nierównomiernego obciążenia dochodów z produkcji rolnej składką ubezpieczeniową. Może to oznaczać, że poważnym mankamentem systemu emerytalno-rentowego rolników jest brak związku składki z dochodami rolników. Z analizy danych FADN wynika, iż udział skła-

⁶⁵ Siekierski C., *Ubezpieczenie społeczne rolników* [w:] Adamowicz M. (red.), *Ubezpieczenia społeczne, Wieś i rolnictwo*, SGGW, Warszawa 2002, s. 9.

dek KRUS w dochodach rodzin rolniczych jest bardzo niski i wynosił w latach 2007-2009 ok. 3%. Wysoki poziom dofinansowania systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie świadczy o niezwykle dużej roli redystrybucyjnej państwa w kształtowaniu dochodów rolniczych⁶⁶. Należy zatem stwierdzić, że rolniczy system ubezpieczeń społecznych jest instrumentem służącym redystrybucji dochodów, między ludnością rolniczą a resztą społeczeństwa, niemniej jednak od pewnego czasu jego rola maleje.

Wydatki Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2010 roku cechowała malejąca dynamika, na którą wpływ mógł mieć spadek liczby wypłacanych rent i emerytur oraz spadek udziału wydatków na ubezpieczenia zdrowotne dotowane przez państwo. W analizowanym okresie przeciętna emerytura i renta rolnicza wzrastały nieznacznie od 4,2% w roku 2009 do 5,0 w roku 2010. Co więcej, różnica pomiędzy najniższą płacą a średnią rentą lub emeryturą rolniczą sprawia, że w wielu przypadkach pobierane świadczenia są alternatywą wobec pracy zarobkowej, tym bardziej, że pobieranie świadczeń nie ogranicza możliwości pracy w gospodarstwie.

Tabela 11. Źródła wydatków Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2008-2011 (w mln i w %)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011 plan
Wydatki ogółem (w mln zł)	16 793	17 046	16 575	16 626
Dynamika wydatków (%)	8,18	1,48	- 2,84	0,31
w tym:				
- emerytury i renty	13 291	13 689	13 901	13 416
- składki zdrowotne	2 759	2 572	1 859	1 862
- pozostałe świadczenia	743	785	815	1 348
Liczba wypłaconych emerytur i rent (w tys.)	1 478	1 426	1 375	1 334
Przeciętne emerytura i renta finansowana z FER (w zł)	734,2	766,4	806,9	838,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu za lata 2008-2010 rok oraz projektu ustawy budżetowej na rok 2011.

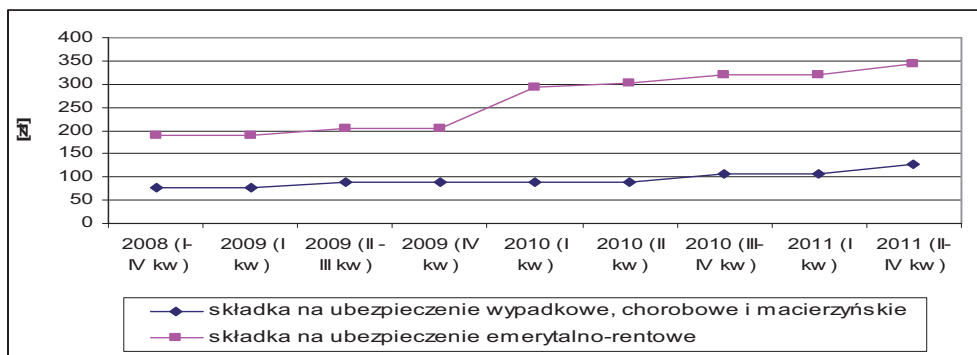
Każda poprawa kondycji finansów FER będzie wymagała zasadniczych zmian systemowych. Obecna wysokość składki emerytalno-rentowej może zniechęcać osoby ubezpieczone w KRUS do podejmowania pracy w kierunkach pozarolniczych. Z tego też powodu najbardziej pożądane byłyby zmiany prowadzące do dalszego zwiększenia udziału ubezpieczonych w finansowaniu świadczeń emerytalno-rentowych, co w konsekwencji mogłoby doprowadzić do obniżenia dotacji dla KRUS. Działania te są pożądane zarówno ze względu na stabilność fiskalną, jak i rozwój gospodarczy Polski, bowiem środki na dotację do

⁶⁶ Przygodzka R., *Budżet państwa a system emerytalno-rentowy rolników*, [w:] Adamowicz M. (red), *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, SGGW, Warszawa 2002, s. 151.

świadczeń emerytalno-rentowych wraz ze środkami na inne świadczenia społeczne, wypychają poza możliwości dotowania wydatki publiczne na cele produktywne, wspierające rozwój gospodarczy.

Fundusz Składowy w przeciwieństwie do Funduszu Emerytalno-Rentowego opiera się na zasadzie samofinansowania. Oznacza to, że całość wydatków finansowana jest ze składek oraz dochodów własnych funduszu. Wymiar kwartalnej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie prezentuje rysunek 12. Dla porównania zaprezentowano wysokość kwartalnej składki podstawowej na Fundusz Emerytalno-Rentowy. Z analizy zebranego materiału wynika, że składki kwartalne na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w analizowanym okresie kształtowały się na poziomie od 78 zł w roku 2008 do 126 zł w 2011 roku. Nieco inaczej na tym tle przedstawia się wartość składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, które do IV kwartału 2009 roku były ponad dwukrotnie wyższe od składki na ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie, a począwszy od roku 2010 trzykrotnie.

Rysunek 12. Wymiar kwartalnej podstawowej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz emerytalno-rentowe w latach 2008-2011 [w zł]



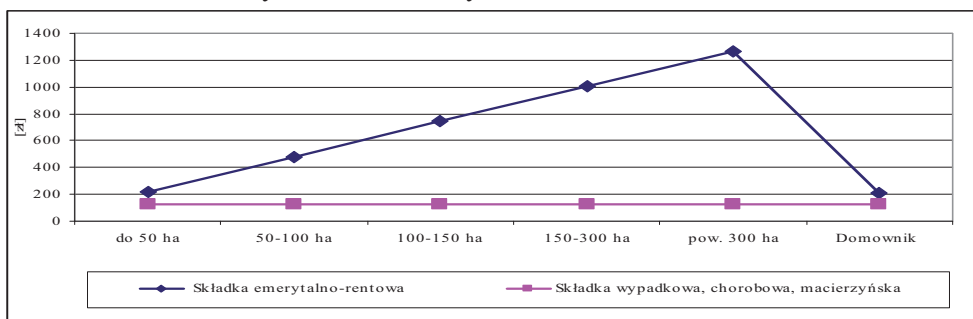
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Analiza danych wskazuje, że wszystkich ubezpieczonych (niezależnie od wielkości posiadanego gospodarstwa oraz statusu) obowiązuje równa składka na ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie⁶⁷ (rysunek 13). W zestawieniu ze składkami emerytalno-rentowymi ich wielkość jest prawie dwu-

⁶⁷ Wyjątkiem od tej reguły są składki pobierane od: rolnika, domownika lub osoby, która przeznaczyła grunty do zalesienia, objęta ubezpieczeniem na wniosek w ograniczonym zakresie (tylko jednorazowe odszkodowanie), jeżeli podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu albo ma ustalone prawo do emerytury lub renty, lub do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, opłaca składkę w wysokości 1/3 wymiaru podstawowego.

krotnie niższa w gospodarstwach do 50 ha i dziesięciokrotnie niższa w gospodarstwach pow. 300 ha.

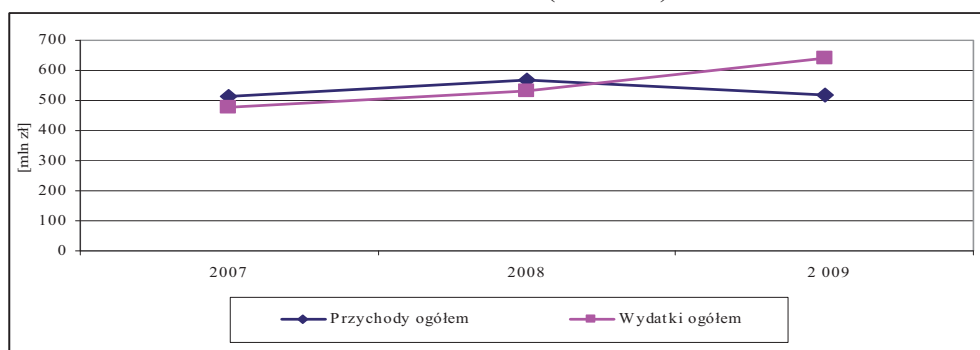
Rysunek 13. Wymiar miesięcznej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz emerytalno-rentowe w IV kwartale 2011 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Analiza źródeł przychodów i wydatków Funduszu Składowego wskazuje, że w latach 2007 – 2009 przychody tego funduszu utrzymywały się na średnim poziomie ok. 534 mln zł i do roku 2008 były one wyższe od jego łącznych wydatków, które przeciętnie wyniosły 505 mln zł. W roku 2009 nastąpił spadek przychodów funduszu do poziomu ok. 519 mln zł, co przy jednoczesnym wzroście wydatków do poziomu 641 mln zł wpłynęło na pojawienie się deficytu w kwocie 122 mln zł (rysunek 14).

Rysunek 14. Zestawienie przychodów i wydatków Funduszu Składowego w latach 2007-2009 (w mln zł)

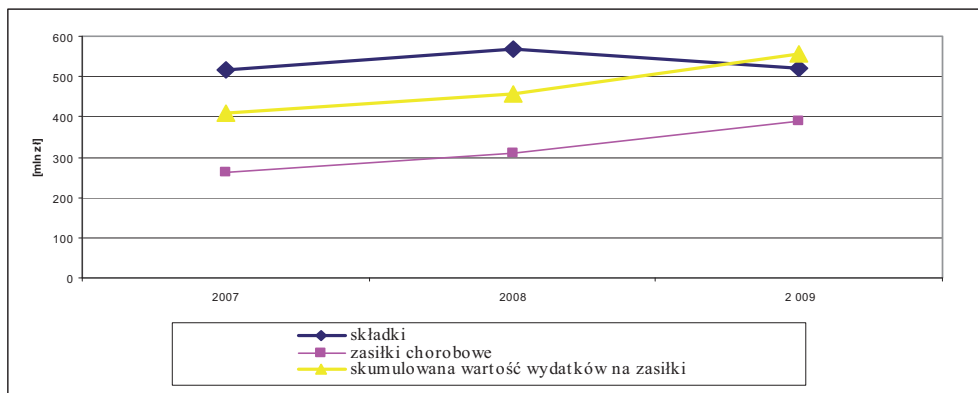


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Ta niekorzystna sytuacja była wynikiem zmniejszenia się wpływów ze składek rolników z 523 mln zł w roku 2008 do 482 mln zł w roku 2009, jak rów-

niez wzrostu wydatków na wszystkie rodzaje zasiłków (w szczególności zasiłku chorobowego) wypłacanych z tego funduszu (rysunek 15).

Rysunek 15. Porównanie wysokości wpływów i wydatków na zasiłki z Funduszu Składkowego w latach 2007-2009 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Dokonując szczegółowej analizy struktury finansowania Funduszu Składkowego w latach 2007-2009 zauważa się, że ok. 92% przychodów tego funduszu pochodzi ze składek rolników. Dodatkowe dochody funduszu w wysokości ok. 41 mln zł (ok. 8%) pochodzą z zarządzania nabytymi nieruchomościami oraz prowadzenia działalności gospodarczej, polegającej w głównej mierze na świadczeniu usług w zakresie opieki zdrowotnej i pomocy społecznej. Analiza wydatków wskazuje, że na wielkość całkowitych wydatków funduszu największy wpływ mają zasiłki chorobowe, które w trzech analizowanych latach sukcesywnie rosły. Wzrost ten związany jest ze stopniowym zwiększaniem wysokości zasiłku, którego przeciętna dzienna wartość w 2007 roku wynosiła 7,5 zł, a w 2009 – 10 zł. Znaczny wzrost (o ok. 14% w roku 2009 w stosunku do roku 2007) zanotowano również w kategorii wydatków na zasiłki macierzyńskie, których wzrost podyktowany był przyrostem ich przeciętnej wysokości. W roku 2007 zasiłek macierzyński wynosił 2 076 zł, a w roku 2009 – 2 327 zł, co oznacza, że stanowi on prawie 3,5-krotność wysokości przeciętnej emerytury podstawowej.

Reasumując powyższe rozważania można zauważyć bardzo niekorzystny trend zachodzący w strukturze finansowania Funduszu Składkowego. Z prognoz Instytutu Badań Strukturalnych⁶⁸ wynika, że ze względu na spadek liczby ubezpie-

⁶⁸ Marć Ł., Pogorzelski K., Zawistowski J., *Ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Koncepcja zmian systemowych ubezpieczeń rolniczych.*, Opracowanie

czonych w KRUS zmniejszą się zarówno przychody Funduszu Składkowego ze składek, jak i wielkość wypłaconych świadczeń chorobowych, macierzyńskich i wypadkowych. Autorzy raportu prognozują, iż wpływy ze składek do Funduszu Składkowego zmniejszą się w 2015 roku do poziomu 477 mln zł, a łączne wydatki spadną w roku 2015 do poziomu 579 mln zł. Zauważają oni, że jeżeli dotychczasowy system ubezpieczeń chorobowych, macierzyńskich i wypadkowych rolników nie ulegnie zmianie, to system ten będzie w każdym kolejnym roku wykazywał deficyt (na poziomie ok. 55 mln zł). A to oznacza, że utraci on zdolność do samofinansowania. Autorzy raportu podkreślają, że prezentowane prognozy deficytu są znacząco niższe niż prognozy KRUS, które wskazują na nadwyżkę wydatków nad przychodami funduszu na poziomie 170 mln zł w 2015 roku.

Wyniki analizy wskazują, że system rolniczych ubezpieczeń społecznych jest głęboko nieracjonalny i nieefektywny. System ten jest niemal całkowicie zależny od dotacji, co wynika z braku wyraźnego udziału ubezpieczonych w jego finansowaniu. Wprowadzona 1 października 2009 roku nowelizacja ustawy odnosząca się do zróżnicowania składek rolników na ubezpieczenie społeczne w zależności od skali prowadzenia działalności rolniczej ma niewielki wpływ na zwiększenie oszczędności finansów publicznych, a co więcej system ten nadal ma znamiona „systemu pomocy społecznej”. Należy jednak podkreślić, że nowelizacja ta stanowiła ważny krok w reformowaniu ubezpieczeń społecznych i należy mieć nadzieję, że jest to przyczynek do kolejnych zmian w systemie ubezpieczeń społecznych rolników. Konsekwencją tych zmian winno być zmniejszenie udziału państwa w dotowaniu tego systemu, dotacja powinna trafiać tylko do tych ubezpieczonych, którzy osiągają niskie dochody, niewystarczające na sfinansowanie swojego ubezpieczenia. Na przeprowadzenie jednak tak głębokich zmian potrzeba będzie zarówno wola społeczna, jak i polityczna. Należy również brać pod uwagę fakt, że słabości systemu ubezpieczeń społecznych rolników odzwierciedlają słabości polskiej wsi – niskich dochodów rolników, złej sytuacji na wiejskim rynku pracy i ukrytego bezrobocia. Sytuacja ta wymaga więc znacznie gruntowniejszej reformy, która mogłaby stanowić podwaliny do przeprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników.

4. Ocena rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych

Przeprowadzone analizy wskazują na konieczność przeprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie. Nie jest to spostrzeżenie odosobnione, bowiem w Polsce od lat toczy się dyskusja na temat przyszłości

przygotowane dla Departamentu Doradztwa, Oświaty Rolniczej i Nauki Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009, s. 20.

ubezpieczenia społecznego rolników w KRUS. Jak dotąd nie powstała jedna wspólna koncepcja. Podkreśla się, że system powinien być bardziej uszczelniony, a zakres obciążeń składkowych należałoby dostosować do realnych dochodów rolników. Powstało już kilka projektów reformy KRUS, ale są to raczej koncepcje nie uwzględniające specyfiki rolnictwa (życia i pracy na wsi).

W koncepcjach reformy systemu KRUS można wyróżnić trzy grupy stanowisk: I. rozwiązanie systemu KRUS i włączenie rolników do ZUS, II. utrzymanie dotychczasowego systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego, III. przeprowadzenie gruntownej reformy KRUS, polegającej na uszczelnieniu przepisów oraz na zmianach zasad wymiaru składek i świadczeń⁶⁹.

Najbardziej zasadne jest trzecie stanowisko, postulujące szeroką reformę KRUS. Takie stanowisko prezentuje również wiele innych środowisk⁷⁰. Na konieczność zmiany zasad korzystania z ubezpieczeń emerytalno-rentowych i zdrowotnych KRUS wskazują również naukowcy z IERiGŻ-PIB, którzy uważają, że dotychczasowa forma sprzyja petryfikacji istniejącej struktury agrarnej i ogranicza wychodźstwo z rolnictwa. Uważają oni, iż zmiany te uaktywnią procesy likwidowania części gospodarstw i przyczynią się do wzrostu aktywności zawodowej ludności rolniczej, co wpływa na brak poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa⁷¹. Dokonując reformy KRUS należy jednak mieć na względzie obecną sytuację społeczno-gospodarczą kraju. W okresie spadku koniunktury gospodarczej sięganie do kieszeni osób, które dotychczas były uprzywilejowane w systemach społecznych może skutkować zachwianiem stabilności i racjonalności wydatków państwowych.

Wśród najważniejszych kroków, jakie należy podjąć w celu zreformowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników, wymienia się:

- zdefiniowanie gospodarstwa rolnego jako pełnoprawnego podmiotu gospodarczego,
- uszczelnienie systemu KRUS,
- wprowadzenie obowiązku ewidencji zdarzeń gospodarczych niezbędnej do ustalenia dochodów z gospodarstw rolnych,

⁶⁹ Podstawka M., *Mity i prawdy o Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, Ubezpieczenia w rolnictwie, Materiały i studia, nr 37/2010, KRUS, Warszawa 2010.

⁷⁰ Fandrejewska A., *Miliardy topione w rolniczej kasie*, Rzeczpospolita nr 2 z 4 stycznia 2010a, s. B-001, K. Duczkowska-Małysz, M. Duczkowska-Piasecka, *Raport w sprawie KRUS*, Business Centre Club, Warszawa 2008, s. 23-24.

⁷¹ Sikorska A. (red.) *Instrumenty oddziaływania Państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce; rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury. Stan obecny i rekomendacje na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń rolników*; Ekspertyza dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009, s. 83.

- zróżnicowanie składek na ubezpieczenie społeczne w zależności od dochodów osób ubezpieczonych,
- wzrost wysokości świadczeń z systemu KRUS.

Zdefiniowanie gospodarstwa rolnego jako pełnoprawnego podmiotu gospodarczego

W polskim systemie prawnym gospodarstwo rolne nie jest podmiotem prawa, jest nim rolnik. Prowadzi to do znacznych nadużyć w interpretacji i egzekwowaniu przepisów dotyczących podmiotów będących beneficjentami systemu KRUS. Brak podmiotowości prawnej gospodarstwa rolnego powoduje wyłączenie takiej struktury z życia gospodarczego. W analizowanych krajach UE gospodarstwo rolne traktowane jest jak firma, w związku z czym podlega takim samym przepisom prawnym jak każda działalność gospodarcza. Oznacza to, że rolnicy prowadzący gospodarstwa rolne podlegają obowiązkowi uiszczania podatków dochodowych, a co za tym idzie prowadzenia ewidencji kosztów i przychodów działalności gospodarczej. Również ubezpieczenia są kosztem uzyskania przychodów, które istotnie wpływają na wysokość dochodów gospodarstw rolnych. Z przeglądu systemów ubezpieczeniowych w krajach UE wynika, że podstawą naliczania składek ubezpieczeniowych rolników (nawet pozostających w odrębnych systemach ubezpieczeniowych) jest dochód z gospodarstwa rolnego, a nie liczba posiadanych hektarów, jak ma to miejsce w systemie KRUS. Należy jednak zauważyć, że dochody te mogą być określane szacunkowo lub wynikać z ewidencji księgowej zdarzeń gospodarczych. Wprowadzenie obowiązku ewidencji przychodów i kosztów byłoby ważnym krokiem w kierunku uporządkowania definicji gospodarstwa rolnego. W KRUS winni być ubezpieczeni tylko ci rolnicy, którzy produkują na rynek i produkcja rolnicza stanowi dla nich i ich rodzin źródło utrzymania. W tej sytuacji gospodarstwem rolnym dającym podstawę ubezpieczenia w KRUS nie może być obszar użytków rolnych przekraczający 1 ha przeliczeniowy, czy też inaczej zdefiniowany obszar gospodarstwa. To samo odnosi się do działów specjalnych produkcji rolniczej. Aktualnie istniejące normy nie dają podstaw do utrzymania się z realizowanych z nich dochodów. Nie ma jednak wątpliwości, że należy respektować prawa nabyte tych, którzy aktualnie funkcjonują w KRUS. Ograniczyć trzeba natomiast dostęp do Kasy dla tych, którzy dziś spekulacyjnie kupują 1 ha przeliczeniowy i nabywają prawo ubezpieczenia się w KRUS. Wynika z tego, że należy rozważyć przyjęcie innego kryterium dostępu do systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Takim warunkiem mogłaby być produkcja sprzedana, potwierdzona fakturami. Wreszcie rolnicze ubezpieczenia można by połączyć z ubezpiecze-

niami gospodarczymi (upraw i zwierząt) funkcjonującymi z dopłatami z budżetu państwa, co również wskazywałoby na związki gospodarstwa z rynkiem.

Uszczelnienie systemu KRUS

W latach 80. w systemie ubezpieczenia społecznego rolników zaewidencjonowanych było ok. 3 mln gospodarstw rolnych. Wyłączenie z ubezpieczenia m.in. dwuzawodowców skutkowało zmniejszeniem liczby gospodarstw do 2,5 mln. Kolejne zmiany przepisów w latach 90. spowodowały dalszy spadek liczby ubezpieczonych do ok. 1,4 mln w 1996 roku. W latach 1996-2006 liczba ubezpieczonych w KRUS w pełnym zakresie wzrosła o prawie 300 tys. osób (z 1 327 753 w 1996 r. do 1 615 272 osób w 2006 r.) mimo spadku liczby gospodarstw rolnych. Sytuacja ta była spowodowana m.in.:

- obowiązkiem zgłaszania się do ubezpieczenia osób, które rozpoczęły działalność rolniczą, nabywając gospodarstwa rolne od rolników uzyskujących unijne renty strukturalne,
- koniecznością obejmowania ubezpieczeniem emerytalno-rentowym świadczeniobiorców rent strukturalnych, aż do osiągnięcia przez te osoby wieku emerytalnego,
- utratą prawa do okresowych rent rolniczych z tytułu niezdolności do pracy,
- utratą innego źródła utrzymania poza prowadzeniem działalności rolniczej.

Największy przyrost ubezpieczonych w latach 2004-2009 zanotowano w grupie gospodarstw do 1 ha UR. Należy jednak zauważyć, że w analizowanym okresie pomimo spadku liczby ubezpieczonych w większych grupach obszarowych (od 1 do 20 ha UR), w gospodarstwach największych obszarowo liczba ubezpieczonych zwiększa się, co można tłumaczyć powiększenie areálu gospodarstwa w celu zapewnienie w miarę wystarczających środków na utrzymanie rodziny rolniczej. Do roku 2006 zwiększała się również nieznacznie liczba ubezpieczonych posiadających gospodarstwa od 1 do 5 ha UR. Łącznie w grupie gospodarstw od 0 do 5 ha UR przybyło w latach 2004-2006 ok. 21 tys. ubezpieczonych. Analizując te zmiany z perspektywy uzyskiwanych dochodów trudno wytłumaczyć przyrost ubezpieczonych w gospodarstwach do 1 ha przeliczeniowego, bowiem sytuacja ta nie ma racjonalnego uzasadnienia. Zarówno z danych GUS, jak i FADN wynika, że gospodarstwa te uzyskują najniższe dochody, co każe się zastanowić, jakie przesłanki kierują osobami zakładającymi tak małe gospodarstwa rolne. Jagła zauważa, że do niedawna zjawisko to tłumaczono bezrobociem, które po 1989 roku dotknęło szczególnie rolnictwo tzw. chłoporobotników. Większość z nich z mocy ustawy o ubezpieczeniu społecz-

nym rolników objęto ubezpieczeniem KRUS, więc stali się rolnikami⁷². W celu zarejestrowania się w KRUS wystarczy wylegitymowanie się tytułem własności lub dowodem posiadania ziemi rolniczej oraz w karcie zgłoszenia do ubezpieczenia lub we wniosku o ubezpieczenie zawrzeć informację o prowadzeniu gospodarstwa rolnego. Powyższa analiza wskazuje, że wprowadzenie dodatkowych zapisów do ustawy w 2004 roku obejmujących rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, mających na celu uszczelnienie systemu KRUS nie przyniosło oczekiwanych efektów.

Podstawowym mankamentem systemu ubezpieczeń społecznych jest brak obowiązku udokumentowania faktu prowadzenia gospodarstwa rolnego czy to w formie prowadzenia zapisów księgowych czy deklaracji o osiąganych przychodach z działalności rolniczej przez osoby przystępujące do tego ubezpieczenia. W tym celu należałoby w pierwszej kolejności wyeliminować ubezpieczenia na wniosek. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem mogłaby być wprowadzenie obowiązku składania deklaracji przez rolników o osiąganych przychodach z działalności rolniczej, co prowadziłoby do zdefiniowania pojęcia rolnika i prowadzonej przez niego działalności rolniczej.

Tabela 12. Zmiany liczby ubezpieczonych w KRUS w grupach obszarowych w latach 2004-2009

Powierzchnia gospodarstwa	Liczba ubezpieczonych w latach						Dynamika zmian w latach
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009/2004
0-1	147 639	179 237	211 702	218 332	229 436	232 076	1,57
1-2	296 297	303 238	311 183	303 121	293 886	288 949	0,98
2-5	420 507	421 438	426 455	415 361	402 506	396 042	0,94
5-10	348 175	344 461	344 109	336 800	325 795	317 981	0,91
10-20	209 798	209 923	212 708	211 984	207 997	206 018	0,98
20-50	73 315	77 359	81 995	85 094	87 004	89 630	1,23
pow. 50	12 851	14 604	16 766	17 914	19 263	20 363	1,54
Działy specjalne produkcji rolnej	31 576	31 669	10 354	9 591	8 507	7 760	0,24
RAZEM	1 540 158	1 581 929	1 615 272	1 598 197	1 574 394	1 558 819	1,01

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Wprowadzenie obowiązku ewidencji niezbędnej do ustalenia dochodów z gospodarstw rolnych

Kryterium dochodowości w rolnictwie powinno być punktem wyjścia do rozważań na temat kierunków reformy KRUS. Pomiaru dochodowości można dokonać na kilka sposobów. Wydaje się jednak, że najbardziej właściwym spo-

⁷² Jagła W., *Ubezpieczenia społeczne rolników – 30 lat systemu i co dalej?*, Realia, Dwumiesięcznik społeczno-polityczny, Studia i Materiały, sierpień nr 4 (25) 2011, <http://realia.com.pl/>.

sobem jest pozyskiwanie danych za pomocą ksiąg rachunkowych. Wprowadzenie obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych pozwoliłoby nie tylko uzyskać dane odnośnie dochodów generowanych w gospodarstwach rolnych, ale przede wszystkim umożliwiłoby rozliczanie składek odprowadzanych do systemu KRUS. Spośród parapodatkowych obciążeń przedsiębiorstw największy wpływ na koszty pracy mają składki na ubezpieczenie społeczne. Koszty te są w pewnym stopniu zredukowane przez niższy podatek w związku z zaliczaniem składek do kosztów uzyskania przychodu przed ustaleniem dochodu do opodatkowania. Warunek ten nie dotyczy jednak osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, opodatkowanych w formie ryczaftu. Co więcej, brak ewidencji zdarzeń w gospodarstwach rolnych powoduje niemożność rozliczenia kosztów działalności gospodarczej (w tym również kosztów pracy), co mogłoby znacznie obniżyć koszty prowadzenia gospodarstwa rolnego (dotyczy to w szczególności gospodarstw podejmujących inwestycje). Takie rozwiązania mogą jednak stanowić zapowiedź znacznie szerszych reform zmierzających do wprowadzenia podatku dochodowego w rolnictwie.

Należy jednak zauważyć, że brak obowiązku prowadzenia zapisów księgowych prowadzi do pojawiania się szarej strefy w rolnictwie. Badania wskazują, że sytuację tę wykorzystują również podmioty z innych sektorów (np. branży przetwórczej), które zawierają kontrakty handlowe z gospodarstwami rolnymi. Zakup bowiem surowców do produkcji od gospodarstwa rolnego pozostającego poza ewidencją księgową może prowadzić do nadużyć finansowych (np. fikcyjnego przepływu gotówki)⁷³. Co więcej, brak obowiązku ewidencji stawia polskie gospodarstwa na uprzywilejowanej pozycji względem gospodarstw unijnych. Preferencje w postaci niepłacenia podatków dochodowych, nieracjonalnie naliczanych, stosunkowo niskich składek emerytalnych i zerowych składek na ubezpieczenie zdrowotne naruszają zasady konkurencyjności w rolnictwie.

W związku z powyższym w kwestii ewidencji dochodów rolników pojawia się szereg propozycji. Goraj uważa, że obowiązkiem ewidencji dochodów gospodarstw rolnych należy objąć rolników ubezpieczonych w KRUS oraz innych posiadaczy gospodarstw rolnych, wyłączonych z ubezpieczenia KRUS, z powodu podlegania przepisom ZUS. Uważa on jednak, że brakuje racjonalnych przesłanek do wprowadzenia obowiązku ewidencji dla potrzeb liczenia dochodów we wszystkich funkcjonujących gospodarstwach rolnych, ze względu na duże zróżnicowanie polskich gospodarstw rolnych pod względem siły ekonomicznej i zdolności genero-

⁷³ Więcej na ten temat w artykule E. Fladrowska, J. Pawłowska-Tyszko, *Wykorzystywanie rachunkowości agresywnej przez menedżerów i ich konsekwencje dla wierzycieli na przykładzie spółki handlowej branży rolniczej*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości 58 (114), SK w Polsce Rada Naukowa, Warszawa 2010, s. 104-105.

wania dochodów. Stąd w gospodarstwach najmniejszych parametry opisujące ich sytuację dochodową mogłyby być ustalane według norm szacunkowych i danych ilościowych opisujących aktywność produkcyjną tych gospodarstw (powierzchnia upraw, stan zwierząt inwentarskich). Proponuje on ustalenie górnej granicy wyznaczającej zbiór tego rodzaju gospodarstw. Wśród parametrów wymienia on: zasoby posiadanej ziemi rolniczej liczące 5 ha UR lub 5 sztuk przeliczeniowych zwierząt, lub wielkość ekonomiczną gospodarstwa rolnego odpowiadająca 4 ESU, lub łączną kwotę dopłat uzyskanych z programów WPR. Proponuje on przyjęcie jednej z wymienionych wartości granicznych⁷⁴. Wydaje się jednak, że parametry te należałoby rozpatrywać łącznie, a przekroczenie jednego z nich winno skutkować nałożeniem obowiązku stosowania ewidencyjnej metody ustalania dochodu z gospodarstwa rolnego. Przyjęcie bowiem tylko jednej wartości granicznej powodowałoby dużą elastyczność w doborze grupy wyłączonej z obowiązku ewidencji. Jak zauważa Goraj, według danych GUS ta metoda miałaby zastosowanie do ok. 1,8 mln gospodarstw w przypadku użycia kryterium obszarowego (do 5 ha UR) lub do ok. 1,9 mln, gdyby za kryterium przyjąć wielkość ekonomiczną gospodarstwa (do 4 ESU). Zdaniem Goraja nadzór nad prowadzeniem ewidencji powinien zostać powierzony KRUS, co znacznie rozszerzyłoby zakres kompetencji i zadań realizowanych przez tę instytucję⁷⁵. Propozycja ta wymagałaby jednak rozbudowania oddziałów KRUS o dodatkowe komórki organizacyjne, co wpłynęłoby na wzrost kosztów administracyjnych KRUS, a co za tym idzie wzrost dotacji budżetowej. Propozycja ta wydaje się być zasadna tylko w sytuacji objęcia gospodarstw rolnych wyższą składką ubezpieczeniową wyznaczaną według realizowanych dochodów.

Zróżnicowanie składek na ubezpieczenie społeczne w zależności od dochodów osób ubezpieczonych

Wiele analiz ekonomicznych prowadzonych przez ośrodki naukowe wskazuje, że głównym mankamentem systemu ubezpieczeń społecznych rolników jest poziom składek ubezpieczeniowych. Podkreślają to również analitycy z Buissines Center Club⁷⁶. Uważają oni, że słabą stroną systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych jest przede wszystkim niski poziom składek KRUS w stosunku do obciążeń w ZUS, co powoduje narastanie poczucia niesprawiedliwości społecznej. Potwierdzają to dane zawarte na rysunku 16. Składki odprowadzane przez rolników do systemu KRUS są ponad sześciokrotnie niższe niż

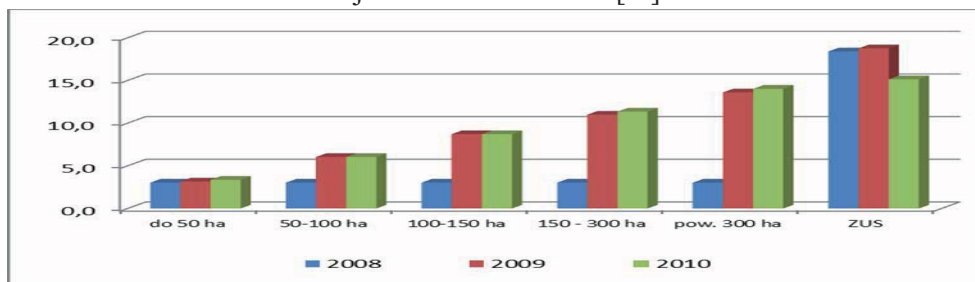
⁷⁴ Goraj L., *Możliwa rola KRUS we wspomaganiu i implementacji działań reformujących system ubezpieczenia rolników*, Ubezpieczenia w rolnictwie, Materiały i studia, KRUS, Warszawa 2010, s. 33.

⁷⁵ Tamże, s. 34.

⁷⁶ *Raport w sprawie ostatecznego rozwiązania problemu KRUS*, BCC, Warszawa, 28 listopada 2008.

składki płacone przez przedsiębiorców do systemu ZUS. Co więcej, po zmianie ustawy z 2009 roku sytuacja ta polepszyła się, niemniej jednak składki płacone przez nieliczną, 1% grupę rolników, posiadających większe obszarowo gospodarstwa są nadal niższe od składek przedsiębiorców.

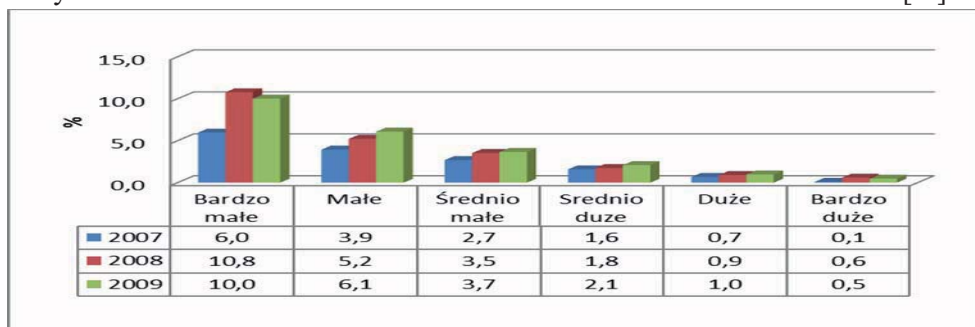
Rysunek 16. Udział składek na ubezpieczenie społeczne rolników (KRUS) i przedsiębiorców (ZUS) w przeciętnym wynagrodzeniu w gospodarce narodowej w latach 2008-2010 [%]



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji KRUS i ZUS o wysokości składek ubezpieczeniowych oraz Rocznika Statystycznego GUS o wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenie w gospodarce narodowej.

Jeśli przyjrzymy się udziałowi składek w dochodach rolników, to jeszcze wyraźniej zostaje uwypuklony problem sprawiedliwości społecznej, bowiem gospodarstwa najmniejsze w największym stopniu partycypują w finansowaniu systemu KRUS (rysunek 17). Ze względu jednak na brak danych dla roku 2010 nie można określić udziału składek w dochodach rolników po wprowadzeniu zmian w roku 2009 (zmiany dotyczyły wyższe oskładkowania gospodarstw o powierzchni powyżej 50 ha UR). Można jedynie szacować, że udział składek w dochodach tych gospodarstw jest niewielki. Roczne składki odprowadzane przez gospodarstwa posiadające powyżej 300 ha UR wyniosły w IV kw. 2009 roku 5 064 zł, co przy średnich dochodach tych gospodarstw na poziomie ok. 600 tys. zł stanowi ok. 1% ich dochodów.

Rysunek 17. Udział składek w dochodach rolników w latach 2007-2009 [%]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W praktyce wysokość składek na ubezpieczenie społeczne zależy od przyjętego w danym kraju modelu polityki socjalnej, a co za tym idzie programów publicznych, finansowanych z tych składek. Tradycyjne kontynentalne kraje Europy Zachodniej oraz kraje nordyckie opierają swoją politykę socjalną na modelu, w którym zabezpieczenie socjalne finansowane jest ze składek na ubezpieczenie społeczne, co wiąże się z wyższymi składkami na te cele. Drugi model to polityka socjalna prowadzona w krajach angielskojęzycznych, gdzie świadczenia socjalne w znacznie większym stopniu finansowane są z budżetu państwa, a w Australii i Nowej Zelandii wyłącznie z budżetu państwa. Wiąże się to zazwyczaj ze znacznie mniejszym zakresem świadczeń. W Polsce system ubezpieczeń społecznych rolników oparty jest na modelu praktykowanym w krajach angielskojęzycznych. Model ten, jak wielokrotnie już podkreślano, jest powszechnie krytykowany, a w podwyższeniu składek rolników upatruje się poprawy stanu finansów publicznych. Równocześnie jednak dostrzegane są ujemne następstwa wzrostu składek na ubezpieczenia społeczne. Do najważniejszych z nich zalicza się:

- spadek konkurencyjności produkcji krajowej (zwłaszcza w branżach pracochłonnych, do których zalicza się produkcja rolnicza). Sytuacja ta prowadzi do zmniejszenia konkurencyjności polskich produktów poprzez napływ tanich, importowanych wyrobów;
- zachęcanie przedsiębiorców do ucieczki w szarą strefę, m.in. poszukiwanie możliwości ubezpieczenia w KRUS. Podwyższenie składek rolników z jednej strony może prowadzić więc do zmniejszenia napływu tzw. „pseudorolników” do systemu KRUS, z drugiej strony do zmniejszenia popytu na pracę w rolnictwie.

Oprócz niskich składek rolników na ubezpieczenia społeczne krytyce poddawane są również inne elementy, takie jak: brak związku składki z dochodowością gospodarstw oraz gwarantowanie niskich świadczeń za niską składkę. Duczkowska-Małysz zauważa, że system KRUS w obecnej formie blokuje

wszelkie przemiany na wsi, zwłaszcza w sferze prawnych form gospodarowania (np. tworzenia grup producenckich, zakładania spółdzielni rolniczych itp.)⁷⁷. Zmiana formy prawnej gospodarstwa rolnego zawsze będzie skutkowałą przejściem do pozarolniczego systemu ubezpieczeń ZUS oraz systemu podatkowego. Wprowadzenie szczególnych dla rolnictwa, mniej radykalnych rozwiązań w postaci zwiększenia składek KRUS oraz opodatkowania podatkiem dochodowym gospodarstw rolnych mogłoby sprzyjać przemianom strukturalnym na wsi.

Na tym tle należy jednak rozważyć kwestię problemów, z jakimi boryka się rolnictwo w Polsce, do których zalicza się wysokie bezrobocie w tym sektorze oraz stosunkowo niski poziom dochodów producentów rolnych. Zjawisko bezrobocia jest przejawem nierównowagi na rynku pracy. Raporty Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej podają, iż w 2009 roku bezrobocie rejestrowane na wsi osiągnęło poziom ok. 1 mln osób⁷⁸. Szacuje się jednak, iż rozmiar ukrytego bezrobocia w rolnictwie jest dwukrotnie wyższy⁷⁹. Do zjawisk ograniczających wzrost dochodów z działalności rolniczej należy też zaliczyć niekorzystną strukturę obszarową gospodarstw rolnych, niedobór kapitału finansowego i niski poziom inwestycji, a także niedostatek fachowego wykształcenia ludności rolniczej.

Charakterystyki dotyczące sytuacji dochodowej w rolników odnoszą się na ogół do wartości średnich. Tymczasem rolnicy stanowią niejednorodną dochodowo grupę zawodową. Niektórzy z nich uzyskują bardzo wysokie dochody, a inni potrzebują wyraźnego wsparcia ze strony państwa (np. w postaci świadczeń z ubezpieczenia społecznego). W związku z tym tylko szczegółowe, wielokryterialne analizy sytuacji finansowej gospodarstw rolnych mogą znaleźć swoje odbicie w polityce rolnej i społecznej. Poruszając problematykę polityki państwa należy pamiętać, że głównym czynnikiem decydującym o jej kształcie jest stan finansów państwowych. Należy przy tym pamiętać, że wydatki państwa, szczególnie o charakterze sztywnym ograniczają znacząco możliwości redukcji wydatków budżetowych. Muszą bowiem zostać one sfinansowane, co wynika z przepisów ustawowych lub wcześniej podjętych zobowiązań ujętych w ramy prawne. Zdecydowanie największy udział w tych wydatkach mają dotacje dla samorządów terytorialnych. Znaczącą pozycję stanowią też wydatki związane z obsługą długu publicznego oraz dopłaty do ZUS i KRUS. W Polsce udział wydatków sztywnych w ogólnych wydatkach państwowych stopniowo wzrasta.

⁷⁷ Duczowska-Małysz K., *Wiejski rynek pracy wobec integracji z UE* [w:] Błędowski P., *Między transformacją a integracją. Polityka społeczna wobec problemów współczesności*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2004.

⁷⁸ *Stan i struktura rejestrowanego bezrobocia na wsi w 2009 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy http://obserwatorium.dwup.pl/download.php?file=sites/default/files/biblioteka/2009_bezrobocie_na_wsi.pdf.

⁷⁹ Duczowska-Małysz K., *Wiejski rynek pracy wobec ...*, op. cit.

W 1999 roku stanowiły one 58,2 % ogółu, a w 2009 roku już ok. 70%. Ich skala i konstrukcja determinują rozmiar całkowitych wydatków państwa. Oczywiście wydaje się w związku z tym, że aby w sposób trwały i skuteczny rozwiązać problemy finansów publicznych, należy przede wszystkim przygotować i wprowadzić reformę wydatków sztywnych. Biorąc pod uwagę fakt, iż trudno szukać oszczędności w wydatkach na ochronę zdrowia, edukację, wymiar sprawiedliwości, obsługę długu publicznego czy bezpieczeństwo i porządek publiczny, największe możliwości w „cięciu wydatków” wiążą się z wydatkami socjalnymi⁸⁰.

Wzrost wysokości świadczeń z systemu KRUS

W reformie ubezpieczeń społecznych istotną kwestią wymagającą dodatkowych analiz jest problem wysokości otrzymywanych emerytur, które w systemie KRUS są na stosunkowo niskim poziomie. Podstawowa emerytura i renta rolnicza w roku 2011 wynosiła 728,16 zł. Zgodnie z teorią cyklu życia, konsumpcja w okresie emerytalnym powinna być tak duża jak przeciętnie w ciągu całego życia. Nie oznacza to jednak, że emerytura powinna być tak wysoka jak dochód z pracy, gdyż część tego dochodu powinna być oszczędzana na potrzeby emerytury. Stopa oszczędzania na ten cel wynika z długości przewidywanego czasu emerytury odniesionego do całego aktywnego życia, a nie tylko do okresu pracy. W Polsce wskaźnik ten wynosi 29%, co oznacza, że potencjalny obywatel powinien oszczędzać trzecią część swoich dochodów z pracy, aby uzyskać na emeryturze taki sam poziom konsumpcji. W przypadku rolnika kwota oszczędności przekazywanych do KRUS powinna wynosić ok. 700 zł miesięcznie. Problem w tym, że w systemie rolniczym składka nie jest proporcjonalna do wynagrodzenia za pracę jakim, jest dochód z gospodarstwa rolnego.

Zakres oferowanych świadczeń w systemie ubezpieczenia ludności rolniczej jest zbliżony do zakresu występującego w systemie pracowniczym. Wyjątek stanowią jedynie zasiłki opiekuńcze, wychowawcze, dla bezrobotnych, które przysługują tylko w systemie pracowniczym. Różna jest natomiast wysokość niektórych świadczeń, kształtujących się niekiedy na poziomie znacznie niższym niż w systemie powszechnym. Dotyczy to zwłaszcza wysokości emerytur, rent oraz zasiłków chorobowych. Należy jednak zauważyć, że świadczenia te są finansowane ze stosunkowo niskich składek, co przekłada się na wysokie dotacje budżetowe do świadczeń emerytalno-rentowych.

⁸⁰ Wernik A., *Finanse publiczne na rozstaju dróg* [w:] Kulawik J., Mazurkiewicz E.: *Polityka finansowa Polski wobec aktualnych i przyszłych wyzwań*, Tom II, WSE, Warszawa 2005.

4.1. Ocena porównawcza funkcjonowania systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych KRUS z systemem pracowniczym ZUS

System ubezpieczeń społecznych w Polsce obejmuje cztery odrębne podsystemy (system ubezpieczeń pracowniczych, system ubezpieczeń rolników, ubezpieczenia przedsiębiorców, ubezpieczenia służb mundurowych). Systemy te finansowane są przez dwa odrębne fundusze. Pierwszy to Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), z którego są finansowane gwarantowane przez państwo wypłaty świadczeń należnych ubezpieczonym osobom i ich rodzinom (tj. osoby zatrudnione, przedsiębiorcy, służby mundurowe). Funduszem tym zarządza Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Drugim funduszem jest Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER), z którego wypłacane są świadczenia na rzecz rolników i ich rodzin. Jednostką administrującą i odpowiedzialną za wypłatę tych świadczeń jest KRUS. Istnienie tych dwóch opcji w zakresie ubezpieczenia społecznego nie rzadko prowadzi do „pokusy nadużycia” stając się źródłem różnego rodzaju kombinacji, by zmniejszyć obciążenia finansowe z tego tytułu. Jak zauważa Ickiewicz pokusa jest duża, bowiem składki do ZUS są znacznie wyższe niż do KRUS⁸¹.

4.1.1. Obowiązki i uprawnienia beneficjentów KRUS oraz ZUS

Zgodnie z przepisami ustawy, obowiązkowi ubezpieczenia w ZUS podlegają osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są m.in. pracownikami, osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność gospodarczą, osobami wykonującymi pracę nakładczą, pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia albo innej o świadczenie usług⁸².

Obowiązkiem ubezpieczenia w systemie KRUS objęty jest rolnik, małżonek rolnika oraz domownik. Rolnik posiadający gospodarstwo do 50 ha UR opłaca składki w wysokości 10% minimalnej emerytury podstawowej. Osoby będące rolnikami i domownikami i podejmujące dodatkowo prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracują przy jej prowadzeniu obowiązują nieco inne zasady niż rolników prowadzących gospodarstwo rolne. Zapis ten powodował, że do systemu KRUS dostawały się inne osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą i ubezpieczone w ZUS. W systemie ZUS osoba fizyczna prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą objęta jest obowiązkowymi składkami na ubezpieczenie społeczne, jeśli jest to jedyne źródło dochodów lub dochody z umowy o pracę są niższe niż minimalna podstawa wymiaru składek dla pozarol-

⁸¹ Ickiewicz J., *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 283.

⁸² Tamże, s. 286.

niczej działalności gospodarczej. Osoby rozpoczynające pierwszy raz działalność gospodarczą mają możliwość opłacania składek od dużo niższej podstawy wymiaru przez dwa lata. Składki te są jednak wysokie, zwłaszcza dla przedsiębiorców, którzy wykazują stratę lub niewielki dochód. Możliwość opłacania niższych składek ubezpieczenia społecznego w związku z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej dawał do roku 2003 system KRUS. Wystarczyło być właścicielem działki rolniczej o powierzchni do 1 ha UR i przez rok opłacać składkę do KRUS, by przy jednoczesnym prowadzeniu działalności gospodarczej nie płacić składek do FUS. Prowadziło to do pojawienia się fikcyjnych rolników. W roku 2004 uszczelniono system rolniczego ubezpieczenia społecznego, wprowadzając różnego rodzaju ograniczenia. Należą do nich m.in.: trzyletni okres nieprzerwanego ubezpieczenia i opłacania składek w KRUS, kontynuowanie prowadzenia działalności rolniczej lub stała praca w gospodarstwie rolnym o powierzchni pow. 1 ha przeliczeniowego lub w dziale specjalnym produkcji rolnej, niemożność bycia pracownikiem ani niemożność pozostawania w stosunku służbowym, posiadanie i przedstawienie odpowiednim organom zaświadczenia, że podatek dochodowy zapłacony za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie przekroczył określonej kwoty, która w roku 2009 wynosiła – 2 835 zł, a w roku 2010 – 2 863 zł. Rolnik, który przekroczył limit podatku dochodowego od prowadzonej działalności, będzie musiał przenieść się do ZUS albo może zrezygnować z tej działalności i dalej korzystać z ubezpieczenia rolniczego w KRUS. W takiej sytuacji dodatkową działalność będzie mógł podjąć dopiero po upływie trzech lat prowadzenia gospodarstwa rolnego i opłacania składek z tego tytułu. Co więcej, nie każdy rolnik prowadzący działalność gospodarczą może być ubezpieczony w KRUS. Dzieje się tak w sytuacji, gdy rolnik jest wspólnikiem jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek: jawnej, komandytowej i partnerskiej. Osoba fizyczna jako wspólnik tych spółek traci status przedsiębiorcy, bowiem przedsiębiorcą w takiej sytuacji jest spółka. Wyjątkiem jest wspólnik spółki cywilnej, który prowadząc jednocześnie gospodarstwo rolne i działalność pozarolniczą, może opłacać składki do systemu KRUS.

Dokonując porównań przepisów regulujących funkcjonowanie obu systemów należy, również wskazać na różnice występujące w zasadach otrzymywania podstawowych świadczeń. Status emeryta rolnika jest gorszy w stosunku do emeryta pracowniczego. Emeryt rolnik nie może zainwestować w nieruchomości rolne, tak jak mogą to czynić pozostali emeryci. Jeżeli emeryt rolnik kupi nieruchomość rolną, która będzie spełniać normy gospodarstwa rolnego (1 ha przeliczeniowy), to wówczas KRUS pozbawia go zasadniczej części emerytury (części uzupełniającej). Co więcej, żeby rolnik mógł osiągnąć status emeryta wymaga się od niego przekazania gospodarstwa (zaprzestania działalności rolni-

czej). Takich uwarunkowań otrzymania emerytury względnie renty z ZUS przepisy nie przewidują. Emeryt rolny ma ograniczone możliwości dorobienia do otrzymanych świadczeń, bo w środowisku wiejskim w zasadzie nie ma dla niego pracy. Natomiast świadczeniobiorcy z ZUS mają możliwość dorabiania po przekroczeniu ustawowego wieku emerytalnego. Kolejnym niepreferencyjnym rozwiązaniem dla rolnika jest zasiłek chorobowy. Z założenia ma on pełnić funkcję podtrzymania procesu gospodarczego podczas choroby rolnika. Rolnik za jeden dzień choroby otrzymuje zasiłek w wysokości 10 zł. Wysokość tego świadczenia podważa zasadność funkcji, jaką powinien on spełniać. Co więcej, rolnik aby otrzymać zasiłek chorobowy, musi być chory nieprzerwanie co najmniej 30 dni, jeżeli choroba trwa krócej, rolnik nie otrzymuje świadczenia. W ubezpieczeniu ZUS świadczenia związane z chorobą są prawie na takiej samej wysokości jak płaca i przyznawane są za każdy dzień choroby. Kolejnym problemem jest problem ubezpieczenia dzieci rolnika, które podlegają ubezpieczeniu dopiero po ukończeniu 16 roku życia. Przepisy KRUS nie rozwiązują natomiast problemu ubezpieczeń dzieci przed 16 rokiem życia. Takich osób nie można ubezpieczyć w KRUS nawet dobrowolnie.

4.1.2. Źródła finansowania funduszy FUS i FER

Problem kryzysu w finansach publicznych w Polsce postrzegany jest głównie przez pryzmat dofinansowania z budżetu państwa systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego. We wszystkich dyskusjach podkreśla się preferencyjność rolniczego systemu ubezpieczeń. Tymczasem w owych dyskusjach nie dokonuje się porównań dotyczących dofinansowania podsystemu pracowniczego.

Przeprowadzone analizy wskazują, że podstawowe znaczenie w kształtowaniu przychodów funduszy ubezpieczeniowych FUS – ZUS i FER – KRUS mają płacone przez ubezpieczających się i pracodawców składki oraz dotacja z budżetu państwa. Przychody FUS oraz FER z tych dwóch źródeł oraz ich strukturę w latach 2007-2010 zawierają dane zaprezentowane w tabeli 13.

Zarówno w KRUS, jak i w ZUS przychody porównywanych funduszy z tytułu składek w analizowanym okresie wzrastają. Przychody funduszu FER z tytułu składek w roku 2010 w porównaniu z 2007 rokiem wzrosły o ok. 11%, natomiast przychody FUS z tego samego tytułu wzrosły odpowiednio tylko o ok. 1%. Wzrost przychodów funduszu FER z tytułu składek jest prawdopodobnie wynikiem zapoczątkowanej w 2009 reformy mającej na celu zwiększeniu udziału ubezpieczonych w przychodach FER.

Analiza przychodów z tytułu dotacji wskazuje, że udział dotacji w FUS w analizowanym okresie zwiększył się prawie dwukrotnie, natomiast przychody

z tytułu dotacji do FER rosły do 2009 roku (wzrost o ok. 11%), a w roku 2010 zmniejszyły się do poziomu z 2008 roku. Należy jednak zaznaczyć, że wzrost ten był znacznie niższy niż w FUS. W 2009 roku w stosunku do 2007 roku dotacja do FUS zwiększyła się o ok. 22% (w analizie tej nie uwzględniono kwoty dotacji na pokrycie transferu do Otwartych Funduszy Emerytalnych).

Tabela 13. Porównanie wysokości składek i dotacji budżetowych w przychodach FUS i FER w latach 2007-2009 (w mln zł)

Lata	Przychody w mln zł				Relacja kwoty dotacji do kwoty składek	
	FUS (ZUS)		FER (KRUS)		ZUS	KRUS
	składki	dotacja budżetowa	składki	dotacja budżetowa		
2007	88398	23893	1196	13975	27,03	1168,48
2008	82692	33230	1225	14868	40,19	1213,71
2009	86538	30503	1299	15805	35,25	1216,71
2010	89379	38112	1346	14936	42,64	1109,66

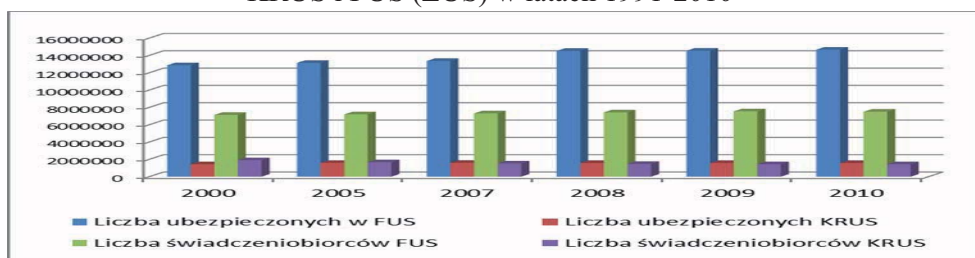
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych z działalności ZUS i KRUS za lata 2007-2010.

Niezwykle wysoka jest również relacja dotacji do kwoty składek obu funduszy. Jej analiza wskazuje, że przychody funduszu FER w przeważającej części pochodzą z dotacji (dotacja prawie 12-krotnie przewyższa składki rolników). Na tym tle poziom dofinansowania FUS wydaje się rzeczywiście niewielki, niemniej jednak w roku 2010 prawie połowę wartości składek wpłacanych do tego funduszu stanowiła dotacja. Taki poziom dofinansowania jest zapewne wynikiem obniżenia w 2008 roku stawki procentowej składki rentowej płaconej zarówno przez pracodawców, jak i przez ubezpieczających się.

Analiza danych w tabeli 14 wskazuje, że niezwykle trudno będzie odciążyć budżet od wydatków na FUS i FER, co oznacza trudną drogę osiągnięcia samofinansującego się systemu ubezpieczeń społecznych. Dzieje się tak dlatego, że jednym z czynników pogłębiających zależność obu funduszy od dopłat budżetowych jest niekorzystna relacja liczby ubezpieczonych do pobierających emerytury i renty (rysunek 18). Z informacji KRUS wynika jednak, że od roku 2006 sukcesywnie maleje liczba świadczeniobiorców, a wzrasta liczba ubezpieczonych, co oznacza, że stosunek ten systematycznie się poprawia. Niestety nie przekłada się on na korzystniejszą strukturę dochodów KRUS. Należy zaznaczyć, że dane prezentowane przez KRUS nie przedstawiają rzeczywistego obrazu ubezpieczonych rolników, bowiem w statystyce tego systemu następuje łączenie osób ubezpieczonych w zakresie emerytalno-rentowym z osobami ubezpieczonymi wyłącznie w funduszu składkowym (ubezpieczenie wypadkowe,

chorobowe i macierzyńskie). Oznacza to, iż stosunek świadczeniobiorców KRUS do liczby ubezpieczonych jest jeszcze bardziej niekorzystny, niż wskazywałyby na to statystyki. Z analizy rysunku 38 wynika, że relacja pomiędzy liczbą ubezpieczonych a liczbą świadczeniobiorców ZUS jest znacznie korzystniejsza niż w KRUS. Liczba płacących składki na poczet przyszłych emerytur i rent do systemu ZUS jest dwukrotnie wyższa od liczby osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe. Dodać należy, że na rysunku 38 zaprezentowano wyłącznie statystyki odnoszące się do funduszu FUS.

Rysunek 18. Relacja liczby ubezpieczonych do liczby świadczeniobiorców KRUS i FUS (ZUS) w latach 1991-2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych z działalności ZUS i KRUS za lata 2007-2010.

W celu dokonania porównań systemu ZUS i KRUS z punktu widzenia ich dotowania przez finanse publiczne, obliczono kwoty dotacji odniesione do świadczeniobiorców i ubezpieczonych, co prezentuje tabela 14. Dane zawarte w tej tabeli wskazują, iż w przeliczeniu na 1 świadczeniobiorcę ZUS dotacja z budżetu państwa jest niższa (o ok. 1/2) niż na taką samą osobę pobierającą świadczenia z KRUS. Podobnie te wartości układają się, jeżeli dokonujemy przeliczenia dotacji do tych systemów na ogół osób ubezpieczonych. W tym przypadku, kwota dotacji na 1 ubezpieczonego podlegającego systemowi ZUS stanowi zaledwie czwartą część dotacji przypadającej na jednego ubezpieczonego w KRUS. Wydaje się, że bardziej właściwym do oceny obu systemów ubezpieczeniowych, w kontekście dotacji budżetowej, jest jej poziom odnoszony do jednego świadczeniobiorcy, bowiem to właśnie te osoby są bezpośrednimi beneficjentami dofinansowania danego systemu. To z racji wypłacanych dla nich świadczeń, których łączna kwota przewyższa wpływy do systemu, uruchamiane są dotacje.

Tabela 14. Porównanie dotacji budżetowych do ubezpieczonych i świadczeniobiorców FUS oraz FER w latach 2007-2010 (w zł i w %)

Lata	Wielkość dotacji na 1 ubezpieczonego (w zł)		Wielkość dotacji na 1 świadczeniobiorcę (w zł)		Udział dotacji w przychodach (%)	
	FUS-ZUS	FER-KRUS	FUS-ZUS	FER-KRUS	FUS-ZUS	FER-KRUS
2007	1790	8744	3272	9213	18,4	92,0
2008	2290	9444	4482	10213	24,2	91,9
2009	2099	10001	4048	11017	21,7	92,0
2010	2600	9766	5088	10758	25,4	91,7

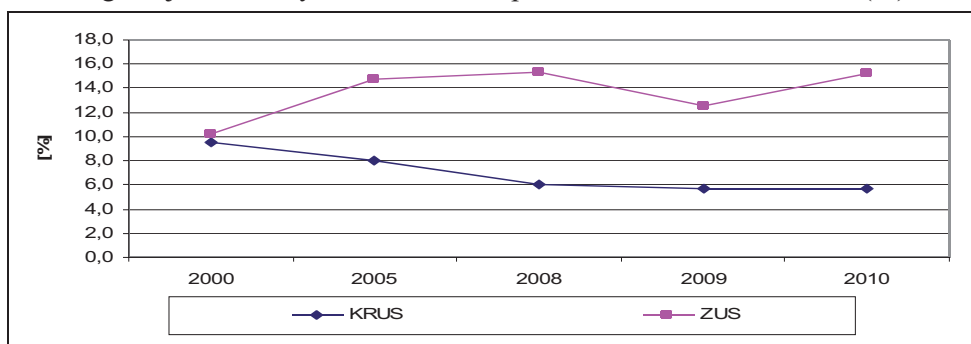
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych z działalności ZUS i KRUS za lata 2007-2010.

Dokonując porównań obu systemów zwrócono również uwagę na dofinansowanie pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym. Warto zauważyć, że zgodnie z obowiązującymi zasadami, w ubezpieczeniach społecznych pracowników za osoby zatrudnione w sektorze publicznym drugą część składki pokrywa pracodawca, czyli ogół pracowników, a co za tym idzie budżet państwa. Takich osób zatrudnionych w tym sektorze w IV kwartale 2009 roku było 3 406 821. Przyjmując: 9,76% składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, 1,00% na ubezpieczenie wypadkowe, 2,45% na ubezpieczenie zdrowotne oraz 0,10% na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, otrzymujemy łącznie 17,81% składek odnoszonych do płacy brutto, które pokrywa budżet. Przyjmując płacę brutto dla tych osób na poziomie przeciętnej płacy w gospodarce narodowej – 3 243,60 zł w IV kwartale 2009 roku otrzymujemy miesięczną podstawę wymiaru składek wynoszącą 11 mld zł. Odnosząc do tej podstawy wskaźnik sumy składek (17,81%) otrzymujemy kwotę 1 968 mln zł składek miesięcznie. W skali roku jest to kwota wynosząca 23 616 mln zł. Oprócz tego corocznie ZUS nie bilansuje swoich wydatków z dochodami. Składki w 2009 roku pokrywały zaledwie 57,2% jego wydatków, które wynosiły 151 200 mln zł. Tym samym dofinansowanie z budżetu państwa wynosiło 42,8% co daje kwotę równą 64 700 mln zł. Wobec tego łączne dofinansowanie z budżetu państwa do ZUS w 2009 roku wyniosło 88 300 mln zł. Przyjmując, iż liczba wszystkich świadczeniobiorców w systemie ZUS w roku 2009 stanowiła 7 535 000 osób, a liczba ubezpieczonych (świadczeniobiorcy i ubezpieczeni łącznie, czyli ogół osób obsługiwanych przez system) – 22 070 000 osób, wówczas kwota dotacji w przeliczeniu na 1 świadczeniobiorcę ZUS wyniesie 11 705, a w przeliczeniu na 1 ubezpieczonego ZUS 3 996 zł. Przystępując do porównania te wartości do kwoty dotacji w systemie KRUS okazuje się, że kwota dotacji w przeliczeniu na 1 świadczeniobiorcę w systemie KRUS jest nieznacznie niższa i wyniosła w 2009 roku 11 017 zł. Porównując dotacje do ubezpieczonych (w KRUS liczba ubezpie-

czonych – wszystkich obsługiwanych przez ten system osób wynosiła w roku 2009 – 2 995 828) okazuje się, że na 1 ubezpieczonego w KRUS kwota dotacji jest o ok. 1000 zł wyższa niż w systemie ZUS.

Warto zauważyć, że wzrasta udział dotacji do ZUS w relacji do wydatków państwowych. W roku 2000 dotacja do ZUS stanowiła ok. 10% wydatków, w roku 2009 – nieco ponad 12%, a w roku 2010 – przeszło 15% wydatków państwowych. W tym samym czasie dotacje do KRUS wykazywały tendencję malejącą i stanowiły odpowiednio – ok. 10%, prawie 5,8% oraz 5,9% wydatków budżetowych (rysunek 19).

Rysunek 19. Udział wydatków na ubezpieczenia społeczne w ZUS i KRUS w ogólnej kwocie wydatków budżetu państwa w latach 2000-2010 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Informacje te ukazują zachodzące tendencje zmian w aspekcie zaangażowania finansów publicznych we wspieraniu porównywanych systemów ubezpieczeniowych. Przedstawione porównanie wspierania KRUS i ZUS z budżetu państwa względem wydatków państwowych wskazuje, że w przyszłości coraz większą jego część trzeba będzie przeznaczać na wspieranie pracowniczego systemu ubezpieczeń społecznych.

4.1.3. Analiza wysokości składek płaconych do funduszy FER i FUS

W systemie ZUS przyjęto odrębne podstawy wymiaru składek ubezpieczeniowych dla poszczególnych grup ubezpieczonych. Najliczniejszą grupę stanowią tzw. pracownicy, następnie osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, w dalszej kolejności osoby wykonujące umowy o dzieło, umowy zlecenia, osoby wykonujące pracę nakładczą.

Podstawę wymiaru składek ubezpieczonych pracowników stanowi wysokość wynagrodzenia brutto, tj. przychód w rozumieniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Do FUS odprowadzane są następujące składki:

- emerytalna w wysokości 19,5% (w systemie II filarowym – 12,22% odprowadzane jest do FUS, a 7,3% do Otwartych Funduszy Emerytalnych),
- rentowa w wysokości 6%,
- chorobowa w wysokości 2,45%,
- wypadkowa, w wysokości od 0,67% do 3,33% (w zależności od charakteru ryzyka wykonywanej pracy).

Składka w systemie ZUS rośnie proporcjonalnie do wzrostu wynagrodzenia poczynając od obowiązkowej wartości minimalnej (559,49 PLN miesięcznie), po czym stabilizuje się na maksymalnym poziomie (30-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce – 94 380 zł w 2010 roku). Przy naliczaniu składki chorobowej i wypadkowej limit ten nie obowiązuje. Podstawę wymiaru składek dla osób uzyskujących dochody na podstawie umowy-zlecenia ustala się według zasad obowiązujących pracowników.

Inna podstawa na ubezpieczenie społeczne obowiązuje osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Osoby te naliczając składki za siebie i za osoby współpracujące, przyjmują podstawę wymiaru nie niższą niż 60% prognozowanego, przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek. Stała podstawa wymiaru składek w całym roku kalendarzowym stanowi duże uproszczenie dla przedsiębiorców. Niemniej jednak składki te nie mają żadnego związku z osiąganymi przez nich przychodami.

Podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników jest wysokość najniższej emerytury pracowniczej oraz (od 2009 roku) obszar użytków rolnych wyrażonych liczbą hektarów przeliczeniowych. Należy zauważyć, że rolnicy prowadzący gospodarstwo rolne oraz dodatkową działalność pozarolniczą tzw. rolnicy-przedsiębiorcy płacą nieco wyższe składki niż rolnicy posiadający jedynie gospodarstwo rolne.

Porównując podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne pracowników z podstawą wymiaru stosowaną przez osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą oraz przez rolników, zważamy, że przedsiębiorcy oraz rolnicy naliczają składki od dużo niższej podstawy niż pracownicy. Należy jednak podkreślić, że preferencje w określaniu podstawy wymiaru składek mogą być pozorne, bowiem osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, jak również rolnicy i rolnicy-przedsiębiorcy płacą składki niezależnie

od tego, jaki osiągają wynik z prowadzonej działalności, a więc czy wykazują stratę czy dochód, chyba że zawieszą wykonywanie działalności gospodarczej.

Różnica w wysokości płaconych składek do systemu ZUS i KRUS jest istotna, co prezentuje tabela 15. Najniższe kwotowo składki opłacają rolnicy oraz rolnicy-przedsiębiorcy posiadający gospodarstwa do 50 ha UR. Nieco wyższe składki płać pracownicy osiągający dochody poniżej 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Należy jednak podkreślić, że od pracowników osiągających dochody powyżej tego limitu może być pobierana składka w kwocie nawet kilkakrotnie wyższej, aż do uzyskania maksymalnej kwoty rocznej odprowadzonych składek. Najwyższe kwotowo składki odprowadzają przedsiębiorcy (597 zł miesięcznie) oraz rolnicy-przedsiębiorcy (minimalnie – 188 zł, maksymalnie – 538 zł miesięcznie). Należy zauważyć, że rolnicy przedsiębiorcy posiadający gospodarstwo do 50 ha UR płać składkę w podwójnej wysokości w porównaniu do rolnika prowadzącego wyłącznie gospodarstwo rolne. Zapłata tej składki może być w części skompensowana przez zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej kwoty przewyższającej standardową składkę do KRUS, czyli połowę płaconej składki.

Analiza zebranego materiału wskazuje, że składki przedsiębiorców do FUS były 2,5-krotnie wyższe od najniższych składek odprowadzanych do KRUS przez rolników-przedsiębiorców (przy założeniu, że składka wypadkowa naliczana była według stawki 1,8%). Co więcej, przedsiębiorca płać dodatkowo składkę na Fundusz Pracy, która w roku 2011 wyniosła 49 zł. Bez uwzględnienia składki zdrowotnej przedsiębiorca zapłacił do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i na Fundusz Pracy składki miesięczne w kwocie 646 zł, a więc prawie 3-krotnie wyższe niż rolnik-przedsiębiorca opłacający najniższe składki do KRUS. Jeśli uwzględnimy składkę zdrowotną w wysokości 243 zł miesięcznie, to składki do FUS są prawie 4-krotnie wyższe niż do KRUS. Wprowadzenie dodatkowych składek dla rolników prowadzących gospodarstwa powyżej 50 ha UR nie rozwiązało problemu wysokich różnic w obciążeniach z tytułu ubezpieczenia społecznego. Rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar powyżej 300 ha UR płać miesięcznie o 59 zł niższą kwotę składek ubezpieczeniowych od przedsiębiorcy wykonującego pozarolniczą działalność gospodarczą, a po doliczeniu składek na FP i ubezpieczenie zdrowotne – o 351 zł.

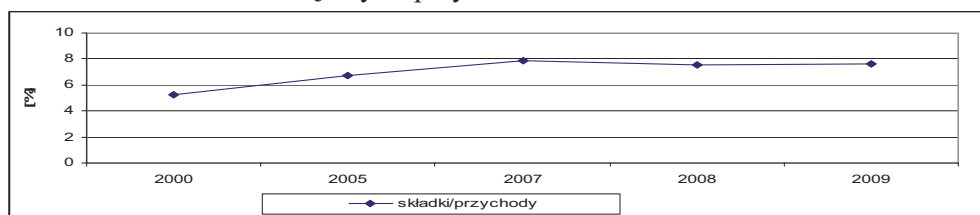
Tabela 15. Porównanie wysokości miesięcznych składek dla różnych grup ubezpieczeniowych w systemach ZUS i KRUS w roku 2011 (w zł)

Rodzaj składki	Rolnik (KRUS)	Rolnik - Przedsiębiorca (KRUS)	Przedsiębiorca (ZUS)	Przedsiębiorca rozpoczynający działalność gospodarczą (ZUS)	Pracownik osiągający min. wynagrodzenie w gospodarce narodowej (ZUS)	
					koszt pracownika	koszt pracodawcy
Ubezpieczenie społeczne	115	188	597	116	190	223
gosp. do 50 ha						
gosp. od 50-100 ha						
gosp. od 100 do 150 ha						
gosp. od 150 do 300 ha						
gosp. pow. 300 ha	465	538				
Ubezpieczenie zdrowotne	0	0	243	243	108	
Fundusz Pracy	0	0	49			35

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji ZUS i KRUS.

Od początku istnienia KRUS, składki stanowią niewielką część przychodów Funduszu Emerytalno-Rentowego (rysunek 20), a co za tym idzie pokrywają znikomą wartość wydatków funduszu. W roku 2000 składki stanowiły zaledwie ok. 5% wszystkich przychodów FER. W kolejnych latach relacja ta znacznie się poprawiła i tak w roku 2009 składki stanowiły około 8% przychodów funduszu. Niski udział składek w przychodach powoduje, że dużą część wydatków FER pokrywa dotacja z budżetu państwa.

Rysunek 20. Relacja między wpływami z obowiązkowych składek a łącznymi przychodami FER w %

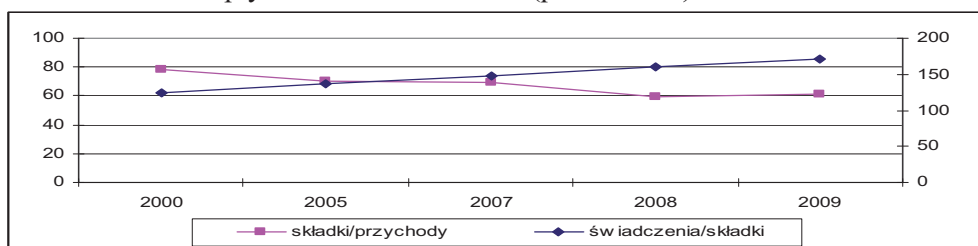


Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań MF z wykonania budżetów za lata 2000-2009.

Nieco inaczej na tym tle przedstawia się sytuacja Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – FUS. Jeszcze w roku 2000 wpływy ze składek stanowiły ok. 78% przychodów funduszu, natomiast w roku 2009 tylko 61%. Wynika to przede wszystkim z dwukrotnej obniżki składki rentowej w 2007 i 2008 roku (łącznie o 7 punktów procentowych) (rysunek 21). Przeprowadzone porównania wskazu-

ją jednak, że pomimo ogromnych różnic jakie występują pomiędzy analizowanymi systemami w systemie KRUS zachodzą znacznie korzystniejsze tendencje aniżeli w systemie ZUS.

Rysunek 21. Relacja między wpływami z obowiązkowych składek a łącznymi przychodami FUS w % (lewa skala) oraz relacja między wydatkami FUS na świadczenia a wpływami ze składek w % (prawa skala) w latach 2000-2009



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań MF z wykonania budżetów za lata 2000-2009.

Wstępne analizy wysokości składek stanowiły przyczynek do dokonania porównań pomiędzy wysokością składek na ubezpieczenie społeczne w ZUS i w KRUS w odniesieniu do dochodów ludności rolniczej i pracowniczej. W tym celu przyjęto następujące założenia. Ubezpieczony w ZUS – przez analogię do rolnika – to osoba prowadząca działalność gospodarczą i osiągająca dochód do naliczania składek na swoje ubezpieczenie społeczne na poziomie przeciętnej płacy w gospodarce narodowej. Aby zapewnić większą jeszcze porównywalność sytuacji w obu systemach, przyjmujemy zgodnie z obowiązującymi zasadami w ubezpieczeniu ZUS, iż ubezpieczony prowadzący działalność gospodarczą deklaruje do ustalenia składek minimalny poziom dochodów, równy 60% przeciętnej płacy w gospodarce narodowej. Stosowne obliczenia przedstawia tabela 16.

Tabela 16. Obciążenie składkami z tytułu ubezpieczenia społecznego z ZUS osoby prowadzącej działalność gospodarczą.

Wyszczególnienie	Składki na ubezpieczenie społeczne			
	emerytalne	Rentowe	chorobowe	wypadkowe
Podstawa wymiaru składek (60% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w IV kwartale 2009 roku – 1994,16 (3243,6*60%))	389,26 1994,16*19,52%	119,65 1994,16*6%	1994,16*2,4%	1994,16*1,0%
Roczna kwota składek	577,71 * 12 = 6932,52			
Udział składek na ubezpieczenie społeczne w dochodzie	6932,52/38923,2 = 17,81%			

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 16 przedstawiono analogiczne obliczenia dla gospodarstw rolnych prowadzących rachunkowość rolną FADN. Gospodarstwa te są o ok. 25% bardziej efektywne i dochodowe od przeciętnego gospodarstwa rolnego w Polsce. O poziomie kosztów wynikających z tytułu ubezpieczenia w KRUS decyduje w gospodarstwach do 50 ha liczba osób ubezpieczonych, stąd w rozważaniach w tabeli 17 przyjęto wariantowo, iż w gospodarstwie podlegają ubezpieczeniu jedna, dwie i trzy osoby. Z informacji zawartych w tej tabeli wynika, że polskie rolnictwo jest mocno zróżnicowane. Tradycyjnie o tym zróżnicowaniu decyduje struktura obszarowa gospodarstw, z którą wiąże się zróżnicowanie innych elementów tej struktury, takich jak: dochodowość, efektywność itp. Z danych zawartych w omawianej tabeli wynika, że średnio badane gospodarstwo charakteryzuje się niskim udziałem składek w ich dochodach od 2,4% w gospodarstwach 1-osobowych do 3,6% w gospodarstwach 2-osobowych. Wskaźnik ten jest prawie sześciokrotnie niższy w porównaniu do wskaźnika obliczonego dla osób prowadzących działalność gospodarczą i ubezpieczonych w ZUS, który wyniósł 17,81%. Najniższe relatywnie koszty ubezpieczenia społecznego mają miejsce w gospodarstwach o powierzchni powyżej 50 ha prowadzonych przez 1 osobę. Wskaźnik udziału składek do dochodów w takich gospodarstwach wynosi zaledwie 1,1%. Należy zauważyć jednak, że liczba takich gospodarstw jest niewielka. Jest rzeczą niezaprzeczalną, że wśród gospodarstw objętych systemem rachunkowości FADN znajdują się i takie, których wskaźniki kosztów ubezpieczenia do ich dochodów są wyższe i wynoszą nawet 7,6%, jak np. dla gospodarstw dwuosobowych prowadzących gospodarstwa 5-10-hektarowe.

Tabela 17. Obciążenia dochodów rolniczych z tytułu ubezpieczenia społecznego w 2009 roku (%)

Wyszczególnienie	Wielkość gospodarstwa w ha						
	Średnio	<5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-30 ha	30-50 ha	>50 ha
gospodarstwa 1 osobowe	2,4	1,6	3,8	5,0	3,4	2,9	1,1
gospodarstwa 2 osobowe	3,6	2,3	7,6	7,0	4,4	3,3	1,7
gospodarstwa 3 osobowe	3,2	1,6	3,7	6,2	4,4	3,4	2,1

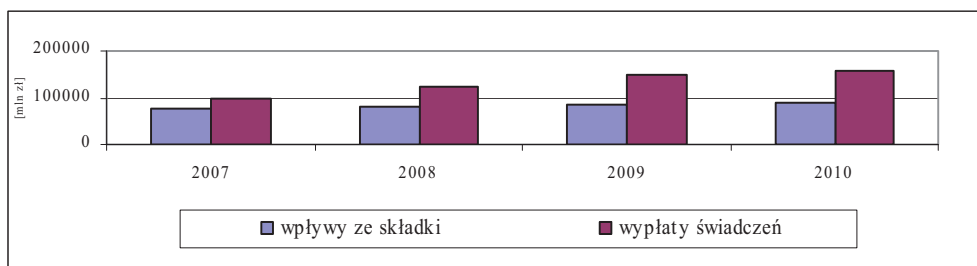
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Przeprowadzone analizy wskazują, że system rolniczych ubezpieczeń społecznych sprzyja prowadzeniu działalności gospodarczej, ze względu na znacznie niższe obciążenia dochodów składkami odprowadzanymi na ubezpieczenia społeczne.

4.1.4. Analiza wysokości składek w relacji do świadczeń w systemie ZUS i KRUS

W prowadzonej ocenie systemów ubezpieczeniowych ZUS i KRUS należy również dokonać porównania płaconych składek do otrzymanych świadczeń. Po reformie systemu emerytalnego w 1999 roku różnica pomiędzy przychodami ze składek do FUS-ZUS a wydatkami na emerytury i renty uległa powiększeniu. Było to efektem przekazywania części składki do Otwartych Funduszy Emerytalnych oraz obniżki składki rentowej w latach 2007 i 2008 (rysunek 22). Różnica ta pokrywana jest w dużym stopniu dotacją z budżetu państwa, która w 2009 roku wyniosła 30,5 mld zł, a łącznie z pokryciem transferu do OFE 51,6 mld zł. Pozostałą część niedoboru ZUS musi pokrywać zadłużając się w sektorze bankowym i w budżecie państwa, czy też wykorzystując wcześniej nagromadzone środki pieniężne. Od roku 2008 można zauważyć wyraźny wzrost poziomu świadczeń wypłacanych z FUS. Największy przyrost wystąpił w roku 2009, w którym to świadczenia zwiększyły się w stosunku do 2008 roku o 25,6 mld zł (tj. 17,3%), w roku 2010 przyrost ten w stosunku do roku 2009 wyniósł zaledwie 9,0 mld zł (5,7%). Sytuacja ta była wynikiem przyrostu płac w roku 2008, co w oczywisty sposób przełożyło się na indeksację emerytur i rent. Dla porównania, średni nominalny wzrost wartości składek w latach 2007-2010 wyniósł 3,5 mld zł.

Rysunek 22. Relacja pomiędzy składkami do FUS a wysokością świadczeń w latach 2007-2010 (w mln zł)

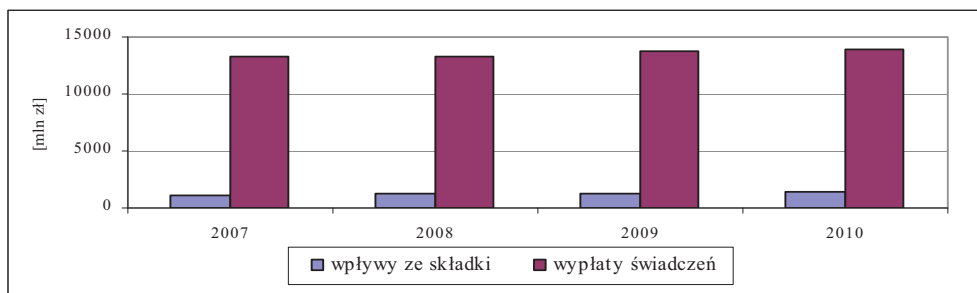


Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań MF z wykonania budżetów za lata 2007-2010.

Różnica między tempem wzrostu świadczeń i składek pobieranych przez ZUS wskazuje na coraz większą rolę budżetu państwa w pokrywaniu wydatków FUS. Na tym tle wysokość składek odprowadzonych do FER-KRUS w relacji do wysokości wypłaconych świadczeń przedstawia się jeszcze mniej korzystnie. Wysokość zebranych składek stanowi zaledwie ok. 8% wypłaconych z FER świadczeń (rysunek 23). Sytuacja ta wskazuje, że rolnicy w znacznie mniejszym stopniu

uczestniczą w kosztach finansowania systemu KRUS, aniżeli ubezpieczeni w systemie ZUS. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że w analizowanym okresie przyrost świadczeń w systemie KRUS był znacznie wolniejszy niż w systemie ZUS. Największy przyrost świadczeń odnotowano w roku 2009 i wyniósł on 2,9% w stosunku do roku 2008, natomiast w roku 2010 odnotowano zaledwie 1,6% przyrost świadczeń wypłacanych z rolniczego systemu KRUS.

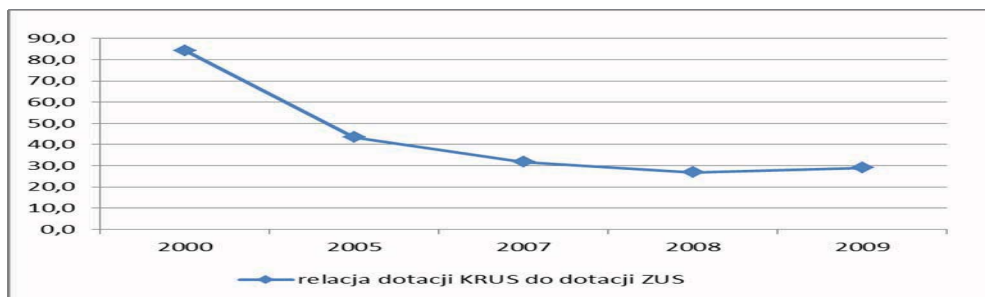
Rysunek 23. Relacja pomiędzy składkami do FER a wysokością świadczeń w latach 2007-2010



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań MF z wykonania budżetów za lata 2007-2010.

Analiza tempa wzrostu wydatków na emerytury z systemu ZUS, a szczególnie z szybszego wzrostu ilości i wartości emerytur nierolniczych w porównaniu do świadczeń KRUS powoduje, że wielkość dotacji do emerytur rolniczych w odniesieniu do dotacji do FUS staje się z roku na rok coraz mniejsza (rysunek 24).

Rysunek 24. Relacja wielkości dotacji do FER w odniesieniu do dotacji do FUS w latach 2000-2009



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań MF z wykonania budżetów z lat 2000-2009.

Relacja ta wyraźnie wskazuje, że pomimo iż do tej pory nie została przeprowadzona gruntowna reforma równoważąca przychody i wydatki FER, to

KRUS jest dla finansów publicznych coraz mniejszym obciążeniem w porównaniu do dotacji do FUS.

W celu pogłębienia przeprowadzonych analiz dokonano porównania płatnych składek do otrzymywanych świadczeń. Obliczenia te wykonano dla jednej osoby prowadzącej działalność gospodarczą i ubezpieczonej w systemie ZUS oraz jednego rolnika ubezpieczonego w systemie KRUS. Dane zawarte w tabeli 18 wskazują, że ubezpieczenia społeczne w ZUS są bardziej składowe dla ubezpieczonych, w stosunku do rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego. Dla ubezpieczonych w ZUS ich system ubezpieczeń społecznych jest trzykrotnie droższy od ubezpieczenia rolniczego. Oznacza to, że system ubezpieczeń rolników jest tańszy, stąd chęć wejścia do tego systemu wyraża wiele osób. Najczęściej owo „wejście” do tego systemu ma charakter spekulacyjny, ponieważ jego kryterium oparte jest o 1 ha przeliczeniowy. Wiele osób w związku z tym spełnia to kryterium stając się ubezpieczonymi w KRUS, utrzymując się jednocześnie ze źródeł pozarolniczych. Na uwagę zasługuje fakt wzrostu liczby osób ubezpieczonych na wniosek, które nie muszą spełniać powierzchniowego kryterium odnoszącego się do 1 ha przeliczeniowego.

Tabela 18. Porównanie wysokości składek na ubezpieczenie społeczne ze świadczeniami emerytalno-rentowymi w KRUS i ZUS

Wyszczególnienie	2008	2009
KRUS		
Roczna składka na 1 ubezpieczonego – w zł	1 076,00	1 132,00
Przeciętne roczne świadczenie emerytalno-rentowe – w zł	8 658,60	9 613,13
Udział składki w przeciętnym świadczeniu emerytalno-rentowym – w %	12,38	11,78
ZUS		
Roczna składka na 1 ubezpieczonego – w zł	5 839,32	6 158,88
Przeciętne roczne świadczenie emerytalno-rentowe – w zł	17 449,72	17 893,44
Udział składki w przeciętnym świadczeniu emerytalno-rentowym – w %	33,46	34,42

Źródło: opracowanie własne.

W niniejszej analizie dokonano również symulacji wpływu objęcia wyższą składką rolników prowadzących gospodarstwa rolne powyżej 10 ha. Podniesienie składki rolnikom posiadającym gospodarstwa powyżej 50 ha spowodowało dodatkowy wzrost przychodów KRUS o ok. 30 mln zł (tabela 19).

Tabela 19. Symulacja wpływów do budżetu

Wyszczególnienie	Gospodarstwa wg obszaru (w ha UR)							RAZEM wpływy do budżetu
	0-10	10-20	20-50	50-100	100-150	150-300	pow. 300	
Poprzedni stan prawny Jednakowa składka dla wszystkich gospodarstw (roczna wartość w mln zł)	1 008,0	168,1	73,1	11,7	2,4	1,6	0,9	1 265,8
Aktualny stan prawny Wyższe składki dla gospo- darstw pow. 50 ha UR (roczna wartość w mln zł)	1 008,0	168,1	73,1	25,7	8,0	7,4	5,2	1 295,5
Zmiana	-	-	-	14,0	5,6	5,8	4,3	29,7
Symulacja wpływów włączenie do systemu rol- ników użytkujących gosp. powyżej 20 ha UR (roczna wartość w mln zł)	1 008,0	168,1	160,2	25,7	8,0	7,4	5,2	1 382,6
Zmiana	-	-	87,1	14,0	5,6	5,8	4,3	116,8
włączenie do systemu rol- ników użytkujących gosp. powyżej 10 ha UR (roczna wartość w mln zł)	1 008,0	368,4	160,2	25,7	8,0	7,4	5,2	1 582,8
Zmiana	-	200,3	87,1	14,0	5,6	5,8	4,3	317,1

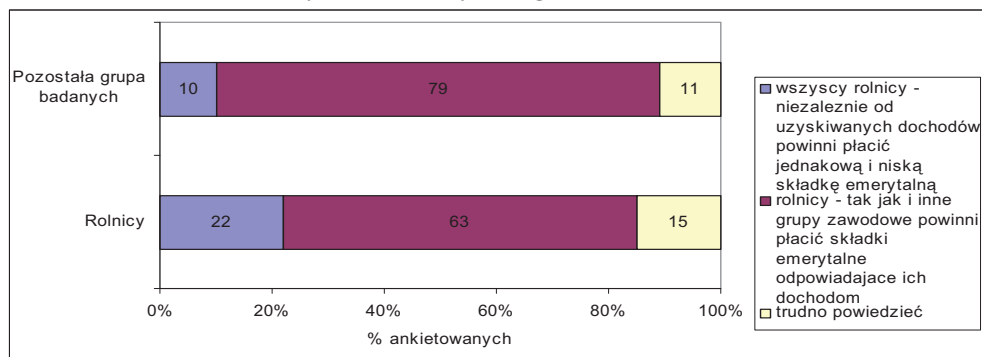
Źródło: opracowanie własne.

W kontekście potrzeb Kasy jest to kwota niewielka, co wynika z faktu, iż dodatkową, wyższą składkę płaci niewielka grupa ubezpieczonych rolników. Symulacje objęcia wyższą składką rolników (do obliczeń przyjęto obowiązujące zasady) prowadzących gospodarstwa rolne pow. 20 ha UR wskazują na wzrost przychodów o ok. 120 mln zł, natomiast rolników posiadających gospodarstwa pow. 10 ha UR daje dodatkowe ok. 320 mln zł. Zważywszy na wielkość dotacji do KRUS, zmiany te miałyby niewielki wpływ na poprawę stanu finansów publicznych. Wydaje się więc, że reforma systemu KRUS powinna zmierzać w kierunku powiązania składki z wysokością dochodów rolników, co najpełniej odzwierciedlałoby ich sytuację finansową i możliwości opłacania zróżnicowanych składek

Powyższe rozważania wskazują na potrzebę przeprowadzenia gruntownej reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Konieczność tych zmian potwierdzają również badania opinii społecznej prowadzone przez CBOS⁸³, z których wynika, że potrzebne są zmiany w systemie emerytalnym rolników. W roku 2010 – 79% badanych uważało, że rolnicy – tak jak inni pracujący – powinni płacić składki emerytalne odpowiadające ich dochodom. Przeciwnego zdania był tylko co dziesiąty ankietowany (rysunek 25).

⁸³ Ocena proponowanych zmian w systemie emerytalnym, CBOS, Raport z badań BS/41/2010, Warszawa, marzec 2010, s. 12.

Rysunek 25. Opinie społeczeństwa (w tym rolników) na temat reformy systemu emerytalnego rolników



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu *Ocena proponowanych zmian w systemie emerytalnym*, CBOS, Komunikat z badań BS/41/2010, Warszawa, marzec 2010, s. 12.

Autorzy raportu podkreślają, iż pogląd, że rolnicy powinni płacić składki emerytalne na zasadach ogólnych dominuje również wśród osób objętych rolniczym systemem emerytalnym oraz wśród obecnych beneficjentów tego systemu. W ocenie rolników zmiana zasad naliczania składki ubezpieczeniowej mogłaby być nawet korzystna. Wynika to z faktu, iż duża część gospodarstw rolnych osiąga niewielkie dochody, których powiązanie z wysokością składki nie musiałoby się przełożyć na wzrost obciążeń finansowych.

5. System rolniczych ubezpieczeń społecznych we Francji

System rolniczych ubezpieczeń społecznych ma długoletnie tradycje oparte na solidarności narodowej i międzypokoleniowej. System ten od 1945 roku obsługuje niepubliczna, zdecentralizowana organizacja zarządzająca środkami publicznymi, tzw. MSA – *Mutualite Social Agricole*. Instytucja ta została powołana do obsługi obowiązkowych ubezpieczeń społecznych rolników indywidualnych oraz ogółu pracowników i pracodawców sektora rolnego i ich rodziny.

5.1. Historia rolniczych ubezpieczeń społecznych we Francji

Rolnicy francuscy zaczęli odczuwać potrzebę utworzenia wspólnej organizacji zawodowej dopiero w drugiej połowie XIX wieku. Pierwsze ubezpieczenia społeczne wprowadzające obowiązek ubezpieczenia dla wszystkich pracowników zostały ustanowione we Francji na mocy ustaw z dnia 5 kwietnia 1928 roku oraz 30 kwietnia 1930 roku. Ubezpieczeniami tymi zostało objęte następu-

jące rodzaje ryzyka: choroba, macierzyństwo, śmierć i starość. Ustawy te wraz z ustanowieniem dodatków rodzinnych najpierw dla pracowników, a potem dla rolników, stanowiły przyczynek do tworzenia Kasy Rolniczych Ubezpieczeń Wzajemnych (MSA – Mutualite Social Agricole). Dopiero jednak od roku 1940, Rolnicza Kasa Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych pozostająca pod patronatem Ministerstwa Rolnictwa – zostaje uznana oficjalnie jako organizacja zawodowa, której zadaniem jest zarządzanie całością ryzyka społecznego, na jakie narażone są osoby objęte ubezpieczeniem rolniczym.

Na mocy zarządzenia z 4 października 1945 roku uznającego zasadę powszechności ubezpieczenia społecznego i przewidującego utrzymanie wielości systemów, Rolnicza Kasa Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych prowadziła swą działalność w środowisku rolniczym, a w roku 1949, wprowadziła system wyborów. Oznacza to, że od początku swojego istnienia była ona zarządzana w sposób demokratyczny i profesjonalny.

W kolejnych dekadach Rolnicza Kasa Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych zmierzała w kierunku rozszerzania zakresu ubezpieczenia pracowników lub osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą o nowe dziedziny:

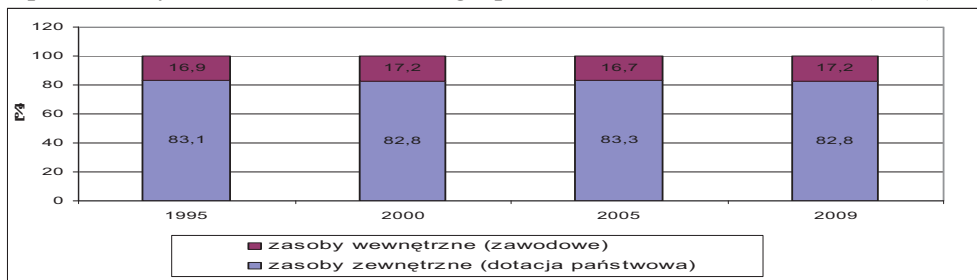
- **1951 – 1958:** stopniowe wprowadzanie ubezpieczenia na starość dla pracowników rolnych;
- **1952:** utworzenie ubezpieczenia na starość dla rolników;
- **1960:** utworzenie BAPSA (*Budget Annexe pour les Prestations Sociales Agricoles*) – Dodatkowego Budżetu Rolniczych Świadczeń Socjalnych oraz wprowadzenie działań zdrowotnych i socjalnych;
- **1961:** utworzenie Ubezpieczeń Chorobowych dla rolników;
- **1966:** utworzenie Ubezpieczenia od nieszczęśliwych wypadków dla rolników przy zachowaniu swobody wyboru ubezpieczyciela;
- **1972:** utworzenie systemu obowiązkowych ubezpieczeń obejmujących wypadki przy pracy, w drodze do i z pracy oraz od chorób zawodowych dla pracowników rolnych;
- **2002:** reforma i rewaloryzacja obowiązkowego pokrycia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych dla rolników prowadzących działalność gospodarczą oraz utworzenie funduszu zapobiegania ryzyku zawodowemu. Zarządzanie tym funduszem powierzono MSA;
- **2003:** utworzenie dodatkowego obowiązkowego systemu dla kierowników gospodarstw lub przedsiębiorstw rolnych. Taki nowy system umożliwia również nieodpłatne korzystanie z dodatkowej obowiązkowej emerytury kierownikom gospodarstw lub przedsiębiorstw rolnych pod pewnymi warunkami.

Szczególnym rozwiązaniem było utworzenie na podstawie artykułu 58 ustawy finansowej na rok 1960 dodatkowego budżetu w postaci tzw. BAPSA. Jego powstanie wiązało się z bardzo niekorzystną strukturą demograficzną w rolnictwie, bowiem funkcjonowanie całego systemu ubezpieczeń społecznych rolników w ogromnym stopniu zależało i nadal zależy od umowy solidarnościowej z innymi systemami. Należy jednak podkreślić, że BAPSA nie jest wyjątkiem, bowiem liczne, specjalne systemy ubezpieczeniowe funkcjonujące we Francji korzystają z subwencji na osiągnięcie równowagi, nie tworząc jednak dodatkowego budżetu: np. koleje francuskie (SNCF), marynarze, górnicy itp. Zastosowanie budżetu dodatkowego zapewniało ubezpieczeniom rolniczym stałą równowagę budżetową w sensie księgowym. Jednakże stan taki należy uznać za „przeszły”. W roku 2005 system BAPSA został zastąpiony przez FFIPSA (*Fonds de Financement des Prsetation Social Agricoles* – Fundusz Finansowania Świadczeń Socjalnych w Rolnictwie). FFIPSA jest publiczną instytucją finansową przewidzianą dla finansowania świadczeń ubezpieczeń chorobowych, świadczeń rodzinnych i emerytur dla osób prowadzących działalność gospodarczą w rolnictwie, tj. głównie dla gospodarstw rolnych.

W ramach Funduszu FFIPSA w roku 2007 wykazano w poszczególnych działach następujące wydatki: dział ubezpieczeń chorobowych – 7,6 mld Euro, dział świadczeń rodzinnych – 410 mln Euro, dział ubezpieczeń na starość – 8,5 mld Euro. Wpływy do Funduszu FFIPSA pochodzą przede wszystkim ze składek rolników, CSG (*powszechnych składek na ubezpieczenie społeczne*), podatków i opłat należnych (podatku od tytoniu, a także niektórych innych opłat) oraz z kompensaty demograficznej. Łącznie Fundusz FFIPSA w roku 2007 wykazał wydatki w wysokości 16,5 mld Euro, wpływy na kwotę 14,3 mld Euro oraz deficyt w wysokości 2,2 mld Euro. Deficyt Funduszu FFIPSA pochodził głównie z nierównowagi demograficznej systemu: na jednego emeryta przypadało 0,3 opłacających składki. Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać między innymi w tym, że subwencja na osiągnięcie równowagi uzgodniona z BAPSA została uchylona, a przychód z podatku VAT został zastąpiony podatkiem od tytoniu, co jest przychodem mniej pewnym niż podatek VAT. Ta niekorzystna sytuacja spowodowała, że od roku 2008, Fundusz FFIPSA korzystał z pożyczek celem sfinansowania świadczeń socjalnych dla rolników. Do roku 2008 Fundusz FFIPSA wpłacał pozyskane środki do Rolniczej Kasy Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych (MSA), która zarządzała świadczeniami społecznymi osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą. Z dniem 1 stycznia 2009 roku Fundusz FFIPSA rozwiązano i przekazano zarząd systemu ubezpieczeń rolników do Centralnej Rolniczej Kasy Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych (CCMSA – Caisse Centrale de la Mutualite Sociale Agricole). Aktywa i pasywa Funduszu zostały przejęte w tym dniu przez

Rolniczą Kasę Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych (MSA). Jednocześnie, celem zapewnienia neutralności przejęcia zobowiązań Funduszu przez CCMSA zgodnie z ustawą finansową na rok 2009, przystąpiono do uregulowania długu Funduszu FFIPSA, narastającego od roku 2005, przewidując jego przejęcie przez Państwo w wysokości 7,5 mld Euro.

Rysunek 26. Źródła finansowania systemu ubezpieczeń społecznych osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą w latach 1995- 2009 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie MAAPRAT.

Deficyt strukturalny systemu wynika ze stosunku demograficznego pomiędzy opłacającymi składki i osobami ubezpieczonymi. Sytuacja ta powoduje konieczność pozyskania środków na finansowanie systemu MSA z zewnątrz. Finansowanie to stanowi ponad 82% obciążeń systemu (rysunek 26). W przeważającej części źródłem finansowania zewnętrznego jest międzysystemowa kompensata demograficzna.

5.2. Fundamenty funkcjonowania ubezpieczeń społecznych rolników

Historyczne uwarunkowania funkcjonowania ubezpieczeń społecznych we francuskim rolnictwie leżą u podstaw działania Rolniczej Kasy Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych (MSA). Filozofia ta oparta jest na pojęciu wzajemnej pomocy nakierowanej na rozwój szeroko pojętej solidarności, a mianowicie:

- solidarności międzypokoleniowej,
- solidarności między licznymi dziedzinami rolnictwa i zawodami towarzyszącymi,
- solidarności pomiędzy regionami rolniczymi o dużej wydajności oraz słabo rozwiniętymi obszarami rolniczymi,
- solidarności między ludźmi w pełni sprawnymi i chorymi lub niepełnosprawnymi.

Rolnicza Kasa Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych jest organem obowiązkowych ubezpieczeń pracowników rolnych i właścicieli gospodarstw sektora rolniczego we Francji. Obejmuje ona tradycyjny sektor rolnictwa (gospodarkę rolną, architekturę krajobrazu, gospodarkę leśną itp.), dziedziny towarzyszące (zawodowe organizacje rolnicze typu Crédit Agricole, Groupama itd.) oraz gałęzie przemysłu rolno-spożywczego. System ubezpieczeń rolniczych zarządzany przez Rolniczą Kasę Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych obejmuje ok. 5 mln osób, tj. pracowników rolnych i rolników prowadzących działalność gospodarczą. MSA dysponuje środkami niezbędnymi do rozwoju pomocy społecznej i bierze aktywny udział w niwelowaniu przeszkód towarzyszących temu procesowi (problemy ze skutecznością, jakością świadczonych usług czy bezpieczeństwem) poprzez:

- restrukturyzację sieci kas, zakończoną w roku 2010,
- atestację rachunków,
- aktywną walkę z oszustwami.

Restrukturyzacja sieci

Restrukturyzacja sieci doprowadziła ostatecznie do zmniejszenia sieci kas rozmieszczonych we wszystkich departamentach Francji (z 78 funkcjonujących do 2010 roku do 35 obecnie działających). Każda z 35 kas sieci dysponuje środkami i zasobami umożliwiającymi wdrożenie złożonej działalności ustawodawczej podlegającej stałym zmianom i spełnianie oczekiwań członków. W wyniku przeprowadzonej restrukturyzacji MSA wzmocniło swoją instytucjonalną działalność poprzez rozwój spójności i zwiększenie możliwości zarządzania sieciami. Każda z 35 kas obejmuje 2 lub 3, a w wyjątkowych wypadkach 4 departamenty, co umożliwia utrzymanie jednego z istotnych założeń funkcjonowania MSA – niewielką odległość do klienta. W wyniku tego procesu została zachowana zarówno więź terytorialna z członkami oraz więź polityczna, gdyż ogniwa departamentalne zapewniają obecność polityczną i terytorialną widoczną i identyfikowalną na szczeblu departamentu.

Każda kasa posiada własny zarząd, którego kompetencje odnoszą się przede wszystkim do ogólnie pojętej ochrony zdrowia, zapobiegania ryzyku zawodowemu, ochrony zdrowia w pracy, działania prozdrowotnego i socjalnego (np. zakwaterowanie pracowników najemnych, pielęgnacja niemowląt, socjalne aspekty zarządzania kryzysami w rolnictwie, adaptacja w środowisku pracowniczym). Do obsługi tych zadań powołano komisje zdrowia, badające zagadnienia racjonalnego planowania wydatków, które jednocześnie zostały utworzone z inicjatywy MSA celem rozwiązania takich problemów, jak:

- słabo rozwinięta sieć pomocy medycznej na niektórych obszarach wiejskich – chodzi tu zwłaszcza o rozwój przychodni wiejskich,
- brak koordynacji pomocy skierowanej do osób starszych – chodzi tu o rozwój sieci gerontologicznej.

W dziedzinie działań prozdrowotnych i socjalnych zarządy odgrywają istotną rolę przy podejmowaniu przedsięwzięć na bieżące potrzeby. Ich praca umożliwiła kasie MSA zaprojektowanie przedsięwzięć dostosowanych do środowiska wiejskiego takich, jak: Wiejskie Domy Opieki dla Osób w Podeszłym Wieku (MARPA) lub specjalnej formuły pomocy dla żłobków. Działania te wpisują się w programy instytucjonalnych i departamentalnych akcji, w których biorą udział zarządcy danego rejonu. Zarządy odgrywają również decydującą rolę w łagodzeniu skutków kryzysu w rolnictwie w odniesieniu do rodzin, które popadły w kłopoty, poprzez badanie dokumentacji wniosków o rozłożenie należności w czasie lub zwrotu składek ubezpieczeniowych. W roku 2010 do obsługi tych zadań powołano ok. 1800 zarządców.

Na obszarach wiejskich w ramach sieci MSA pracuje 27 tys. przedstawicieli kantonalnych. W praktyce jeden przedstawiciel MSA przypada na gminę. Sieć taka ma postać ogniów kantonalnych lub wielokantonalnych we wszystkich kasach. Każde ogniwo realizuje lokalnie zadania MSA w dziedzinach, które wymieniono powyżej. Przykładem działań przedstawicieli kantonalnych może być zapobieganie ryzyku zawodowemu. W tej dziedzinie uregulowania są złożone. Ogniwa terenowe MSA podjęły się oferowania przewodników celem ułatwienia i uproszczenia opracowania jednolitego dokumentu ewaluacji ryzyka zawodowego dla każdego właściciela gospodarstwa rolnego. Współpraca ze specjalistami kasy – z jednej strony oraz przedstawicielami znających swe rzemiosło i występujące ryzyka – z drugiej stwarza możliwość operatywnego skorzystania z istniejących przepisów. W innych wypadkach Centralny Zarząd korzysta z sieci wybranych przedstawicieli terenowych MSA, celem uzupełnienia badania na potrzeby opracowania oferty pomocy dla konkretnego departamentu. Wybrani przedstawiciele terenowi odgrywają ważną rolę we wszystkich działaniach związanych z prowadzeniem przez MSA edukacji prozdrowotnej i akcji prewencyjnych. Ich zadaniem jest wspieranie, poprzez dotarcie do rolnika, prowadzonych przez MSA kampanii promujących zdrowie i pogodną starość.

Restrukturyzacja sieci MSA była przedsięwzięciem ryzykownym, które mogło spowodować osłabienie więzi pomiędzy kasą i ubezpieczonymi. Uniknięcie takiego niebezpieczeństwa przez MSA stało się możliwe dzięki ustawie, która przewiduje tworzenie ogniów departamentalnych. Do 2011 roku takie ogniwa zostały utworzone w 12 kasach obejmujących wiele departamentów. I nie chodzi tu o powielanie na szczeblu departamentalnym samych zarządów, lecz o zachowanie

na tym szczeblu zorganizowanego przedstawicielstwa MSA złożonego z osób powołanych na funkcję zarządców w drodze wyborów. Pozwala to powiązać politykę żywienia środowiska wiejskiego oraz interwencji prozdrowotnych i socjalnych prowadzoną przez zarząd z terenem podlegającym jego decyzjom.

Prezentowany sposób zarządzania przedstawicielstwami MSA jest skuteczny, co wynika z wielopoziomowego systemu wyborów. Ubezpieczeni reprezentowani są w terenie przez swoich przedstawicieli, których często znają osobiście. Przedstawiciele tacy wybierają ze swego grona zarządców kas, a ci z kolei powołują z wybranej grupy zarządców – członków Centralnego Zarządu. Zaletą takiego systemu jest powołanie terenowej sieci osób, których uprawnienia są prawnie uzasadnione, a każdy członek zarządu jest najpierw reprezentantem wybranym na danym terenie. Omawiany system umożliwia MSA przejęcie roli organizacji odpowiedzialnej za pomoc społeczną, nie tracąc nigdy z pola widzenia zdolności oceny zagadnień związanych z rzeczywistością panującą na danym terenie.

Atestowanie rachunków

W dniu 1 lipca 2008 MSA wprowadziła na poziomie centralnym funkcję instytucjonalnego audytu. Celem audytu wewnętrznego jest informowanie krajowego pracownika księgowego i dyrektora generalnego Kasy Centralnej Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych (CCMSA) o procedurze tworzenia złożonej rachunkowości jednostek Rolniczej Kasy Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych (MSA). Nowy przepis ustawowy daje Kasie Centralnej MSA prawo sprawowania kontroli nad kasami MSA, jak też ugrupowaniami i towarzystwami, które kasy te kontrolują. Ustawa przewiduje, że CCMSA „może również kontrolować prawidłowość operacji likwidowania składek i świadczeń ubezpieczenia społecznego prowadzonych przez kasy MSA”. Kontrole tego rodzaju są przeprowadzane zgodnie z trybem określonym w rozporządzeniu z 22 maja 2008 roku. Rozporządzenie przewiduje, że jednostki organizacyjne MSA podlegają kontroli w okresie wyznaczonym przez Zarząd CCMSA. W dniu 1 lipca 2008 roku Centralny Zarząd CCMSA postanowił, że kontrola sprawowana będzie co 5 lat.

Walka z oszustwami

Walka z oszustwami przy wypłacie świadczeń społecznych jest prowadzona w sposób ciągły z następujących powodów:

- dla MSA jest to okazja do wykazania, że wykonuje ona powierzoną jej misję w służbie publicznej profesjonalnie i należyście;
- w opinii publicznej, a zwłaszcza w opinii ubezpieczonych, jest to konkretny sposób na zweryfikowanie działania instytucji, do której każdy jest

przywiązany i w której znajdują potwierdzenie dwie istotne zasady ruchu wzajemności gospodarczej, tj. solidarności i odpowiedzialności;

- dla władz publicznych, jest to sposób na osiągnięcie równowagi w świadczeniach publicznych, a także na zweryfikowanie prawidłowego zastosowania w obrębie ustaw i uregulowań określonych przez przedstawicielstwo państwowe.

Jednym z istotnych narzędzi pozwalającym uniknąć licznych, potencjalnych nadużyć jest System Wspólnej Informacji MSA dla całości ustawodawstwa. Ponadto MSA tworzy działania partnerskie z różnorodnymi jednostkami pomocy społecznej i administracyjnymi w celu wymiany pełnej informacji mogącej poprawić działania zwalczające oszustwa. Działania tego rodzaju są ułatwione dzięki wprowadzeniu Delegatury Krajowej ds. Zwalczania Nadużyć (DNLF – *Delegation Nationale de Lutte la Fraude*). Co więcej obecnie funkcjonujące w ustawodawstwie ubezpieczeniowym środki prawne umożliwiają kasom udoskonalenie ich sposobów wykrywania i karania przypadków oszustwa.

5.3. Organizacja i funkcjonowanie systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych we Francji

5.3.1. Istota działalności rolniczej

Rolnicza Kasa Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych jest systemem pomocy społecznej, któremu podlegają jednocześnie osoby prowadzące działalność gospodarczą (właściciele gospodarstw rolnych, zawody towarzyszące rolnictwu, częściowo rzemieślnicy wiejscy) oraz pracownicy rolni (należący do systemu ze względu na charakter działalności ich pracodawców lub ich własnej działalności). Wynika z tego, że podsystem ubezpieczeń społecznych rolników, podobnie jak inne funkcjonujące we Francji systemy ubezpieczeniowe ma charakter zawodowy. Podsystem ten jest integralną częścią systemu ubezpieczeniowego, ustawowo jednak został wyodrębniony.

Przynależność do systemu ubezpieczeń społecznych osób prowadzących działalność gospodarczą lub pracowników rolnych odbywa się po określeniu charakteru prowadzonej działalności. Działalność taka musi mieć charakter „rolniczy” w rozumieniu przepisów rolnych i rybołówstwa morskiego, szczególnie restrykcyjnie pod tym względem traktowane są osoby prowadzące działalność gospodarczą. „Socjalne – społeczne” określenie działalności rolniczej zastosowane w prawodawstwie i doktrynie administracyjnej różni się od ujęcia stosowanego na potrzeby ustawodawstwa podatkowego. Pojęcie to różni się też od określenia „cywilnego” działalności rolniczej. Pomiędzy tymi pojęciami zauważalne są jednak pewne zbieżności np. wprowadzenie do pojęcia działalności rolniczej w rozumieniu „so-

cialny-społeczny” działalności stanowiących przedłużenie aktu produkcji lub działalności turystycznych wspomaganych gospodarstwem rolnym.

Zgodnie z przyjętymi zasadami i przepisami ustawowymi w systemie ubezpieczeń społecznych wyróżnia się trzy kategorie działalności:

- w rozumieniu administracyjnym:
 - rodzajową działalność rolniczą,
 - działalność towarzysząca działalności rolniczej,
- w rozumieniu ustawowym:
 - działalność rolniczą.

Zgodnie z doktryną administracyjną przez **rodzajową działalność rolniczą** rozumie się działanie dowolnej osoby podejmującej aktywnie operacje gospodarcze ukierunkowane na wytworzenie produktów rolnych, roślinnych lub zwierzęcych natomiast **działalność towarzysząca działalności rolniczej** rozumiana jest jako wszelkie działania będące kontynuacją aktu produkcji lub mieszczące się w strukturze agroturystyki prowadzonej w gospodarstwie rolnym lub w pomieszczeniach tego gospodarstwa (w szczególności zakwaterowanie i wyżywienie). Działania takie muszą być podejmowane przez osoby prowadzące rodzajową działalność rolniczą, pracujące na własny rachunek, zajmujące się uprawą roślin lub hodowlą o dowolnym charakterze, tresurą, stadninami oraz przez dowolne zakłady prowadzone przez właściciela gospodarstwa rolnego w celu przetwarzania, obróbki i komercjalizacji produktów rolnych. Przepisy wyraźnie wskazują, iż musi istnieć związek pomiędzy rodzajową działalnością rolniczą i działalnością związaną z przetwarzaniem, obróbką oraz komercjalizacją. Pracownicy zatrudnieni w wymienionych jednostkach lub strukturach są włączani są do systemu ubezpieczeniowego pracowników rolnych.

„Działalnością rolniczą” w rozumieniu ustawowym jest działalność na rzecz rolnictwa, która obejmuje wszelkie działalności rolnicze realizowane na rzecz rolnictwa przez przedsiębiorstwa, do których zalicza się: prace rolnicze mieszczące się w cyklu produkcji zwierzęcej lub roślinnej, rolnicze prace melioracyjne i pomocnicze potrzebne do wykonania prac rolniczych, prace związane z tworzeniem, odnową i utrzymaniem parków oraz ogrodów. Działalnością na rzecz rolnictwa są również wszelkie działania wykonywane przez pełnomocnika miejscowego towarzystwa ubezpieczeniowego lub pracownika kasy rolnego ubezpieczenia wzajemnego w charakterze osoby prowadzącej działalność gospodarczą, jeżeli działalność taka jest wykonywana jako zwykłe pośrednictwo między ubezpieczycielem i ubezpieczonym w celu podpisania zwykłej umowy lub pobrania składki.

Działalność rolniczą podlegającą systemowi ubezpieczeń społecznych rolników są również wszelkie działania podejmowane przez **rzemieślników wiejskich**, którzy zatrudniają na stałe nie więcej niż dwóch pracowników, a rodzaj prowadzo-

nej przez nich działalności wyraźnie związany jest z potrzebami i specyfiką działalności rolników na danym obszarze geograficznym. Niezależnie od tego rzemieślnik wiejski podlega również innym systemom ubezpieczeniowym stosownie do uznanego ryzyka, w zakresie następujących rodzajów świadczeń:

- rodzinnych: rolnicze ustawodawstwo socjalne,
- ubezpieczeń na starość: jest wyłączony z systemu rolniczego i podlega systemowi „świadczeń emerytalnych dla zawodów rzemieślniczych”,
- ubezpieczeń chorobowych i macierzyństwa: podlega systemowi osób pracujących na własny rachunek poza rolnictwem.

Do systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych zgodnie z ustawą włączeni są pracownicy **różnych grup zawodowych oraz instytucji rolniczych**, takich jak: Kasa Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczych Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Kredytów Rolnych, spółdzielnie rolnicze, różne spółki rolnicze, rolnicze związki zawodowe, izby rolnicze, licencjonowane centra zarządzania oraz stowarzyszenia zarządzania i rachunkowości, których statut przewiduje tworzenie zarządu w większości złożonego z członków powołanych przez rolnicze organizacje zawodowe lub izby rolnicze itp.

5.3.2. Zasady przystępowania do rolniczego ubezpieczenia społecznego

Przystępowanie kierowników gospodarstw rolnych lub przedsiębiorstw prywatnych prowadzonych przez osoby fizyczne do systemu świadczeń z ubezpieczeń społecznych rolników (ubezpieczenie chorobowe, inwalidzkie i macierzyńskie; ubezpieczenie na starość i wdowieństwo; świadczenia rodzinne; ubezpieczenia od nieszczęśliwych wypadków przy pracy i chorób zawodowych) odbywa się na zasadach ogólnych wynikających ze „Zbioru przepisów rolnych i rybołówstwa morskiego”. Ponadto dla każdej kategorii ubezpieczonych istnieją przepisy szczegółowe regulujące warunki przystąpienia do systemu i korzystania ze świadczeń, które zostały zaprezentowane poniżej.

Kierownicy gospodarstw lub przedsiębiorstw rolnych prowadzonych przez osoby fizyczne

Przystąpienie do systemu społecznych ubezpieczeń rolnych kierowników gospodarstw lub przedsiębiorstw rolnych możliwe jest po spełnieniu określonych warunków. Po pierwsze osoby te prowadzą działalność rolniczą w rozumieniu przepisów dotyczących działalności gospodarczej, co zostało opisane w rozdziale 2.2.3.1., po drugie pracują w gospodarstwie rolnym lub przedsiębiorstwie określonej wielkości.

Należy jednak podkreślić, że w sytuacji, gdy wielkość gospodarstwa rolnego nie pozwala na przystąpienie do systemu, kierownik gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa prywatnego winien wnieść składkę solidarnościową. Z jej opłaty może zostać zwolniony, jeżeli gospodarstwo rolne posiada zbyt małą powierzchnię lub nakład pracy w tym gospodarstwie jest niewielki. Osoby takie mogą jednak wnioskować o przyjęcie do systemu na mocy aktu derogacyjnego po spełnieniu określonych prawem warunków.

Obowiązkowemu systemowi rolniczemu podlegają osoby kierujące gospodarstwem lub przedsiębiorstwem rolnym, którego wielkość jest co najmniej równa lub równorzędna połowie SMI (minimalnej powierzchni gospodarstwa) dla każdego departamentu lub części departamentu, przy uwzględnieniu współczynników równoważności stosowanych do wyspecjalizowanej produkcji rolnej, jeśli takie istnieją. W ramach uregulowań na szczeblu gminnym odnoszących się do gruntów nieuprawianych, grunty wycofane z użytkowania są brane pod uwagę przy obliczaniu progu zobowiązania tak, jakby służyły jako grunty rolnicze uprawiane w roku poprzedzającym ich wycofanie z produkcji rolnej. Przy określaniu progu zobowiązania, SMI jest obliczana osobno dla każdego obszaru przyrodniczego i rodzaju uprawy, w wiodącym układzie departamentalnym.

Spółki cywilne i handlowe

Przystąpienie spółki prowadzącej działalność rolniczą do Kasy Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych (MSA) jest obowiązkowe, jeżeli warunki związane z rodzajem prowadzonej działalności i wielkością użytkowanej przez spółkę powierzchni gruntów zostaną spełnione. Wielkość spółki i próg, powyżej którego spółka podlega obowiązkowi ubezpieczenia ustala się w tym samym trybie, co przystąpienie kierowników indywidualnych gospodarstw rolnych. Zasada ta obowiązuje tylko wówczas, gdy wielkość spółki może być oszacowana w stosunku do powierzchni. Jeżeli wielkość nie może być oszacowana w stosunku do rzeczywistej lub teoretycznej powierzchni (przy zastosowaniu współczynników równoważności), próg ustala się na 1200 godzin.

Członkowie spółek

W spółkach objętych pomocą dla rolnictwa: cywilnych (SCEA – Spółka Cywilna Gospodarstwa Rolnego) czy też handlowych (SARL – Sp. z ograniczoną odpowiedzialnością), wspólnicy mają wiele możliwości wyboru przystąpienia do systemu pomocy społecznej. Mogą oni przystępować jako osoby prowadzące działalność gospodarczą lub pracownicy uczestniczący w pracach. Kasa Centralna MSA rozumie przez takie uczestnictwo bezpośredni i efektywny udział w pracach gospodarstwa rolnego. Jednakże udział w sensie administracyjnym lub tech-

nicznym można również traktować jako uczestnictwo, nie jest tu bowiem konieczne wykonywanie prac ręczne. W przypadku wspólników nie uczestniczących w pracach (wspólnicy traktowani jako „nie będący właścicielami gospodarstwa rolnego”), nie mają oni obowiązku przystępowania do systemu pomocy społecznej. Muszą jednak odprowadzać składki na ubezpieczenie społeczne od dywidend, chodzi tu o składkę CSG (powszechna składka na ubezpieczenia społeczne) oraz CRDS (wkład na rzecz spłaty zadłużenia społecznego).

Członkowie rodziny rolnika

Obowiązkowi ubezpieczenia podlega współmałżonek, jeżeli regularnie uczestniczy w pracach gospodarstwa rolnego. Posiada on status „**małżonka współpracującego**”. Status ten nadany został ustawą rolną ze stycznia 2006 r., w celu umożliwienia jednemu ze współmałżonków, po całkowitym ustaniu aktywności zawodowej, uzyskanie prawa do emerytury w wysokości minimum emerytalnego drugiego ze współmałżonków. Status ten rozciąga się na osoby żyjące w związku partnerskim lub konkubinacie, począwszy od 1 stycznia 2007 roku. W celu otrzymania statusu „małżonka współpracującego” należy spełnić następujące warunki:

- uczestniczyć w pracach gospodarstwa,
- nie można pobierać wynagrodzenia z tego gospodarstwa,
- nie można być wspólnikiem,
- nie można być jednocześnie osobą prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą.

Możliwy jest status „małżonka współpracującego” o charakterze dodatkowym, który odnosi się to do osoby pracującej w rolnictwie lub poza rolnictwem w wymiarze większym niż pół etatu.

Ustawa przewiduje również przystąpienie do ubezpieczenia osoby będącej „**pomocą domową**”. Sytuacja ta odnosi się tylko do indywidualnych gospodarstw rolnych. Osoba, która zostaje pomocą domową (wstępni, zstępni, krewni w linii bocznej) począwszy od 18 maja 2005 roku nie może zachować tego statusu dłużej niż 5 lat. Uzyskanie statusu możliwe jest po ukończeniu szesnastego roku życia.

Nieco inne warunki przystąpienia do ubezpieczenia musi spełnić „**wspólnik gospodarstwa rolnego**”. Jest to pomoc domowa zainteresowana dodatkowo dochodami przedsiębiorstwa. Ma ona udział zmienny (20 – 50%), zależny od przychodu. Od takiej osoby nie pobiera się składki ubezpieczeniowej za świadczenie pomocy domowej (za wyjątkiem CSG i CRDS). Przystąpienie do ubezpieczenia jako „wspólnik gospodarstwa domowego” wymaga spełnienia następujących warunków: należy być pomocą domową (za wyjątkiem wstępnych) od 18 do 35 roku życia (w wypadku osoby zamężnej/zonatego – 2 lata), uczestniczyć w użytkowaniu

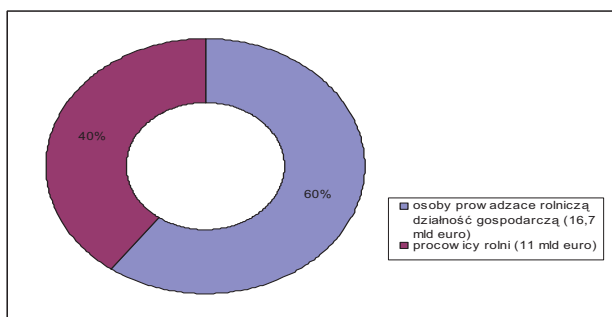
gospodarstwa rolnego, nie być pracownikiem w strukturze jednostki. Wśród zalet posiadania „wspólnika gospodarstwa rolnego” wymienia się:

- zmniejszenie przychodu gospodarstwa rolnego, co przekłada się na zmniejszenie opodatkowania i składek na ubezpieczenie,
- zwiększenie kosztów w kategorii „wynagrodzenia i płace”,
- składki CSG i CRDS płacone są bezpośrednio do MSA, czyli na rzecz ubezpieczenia społecznego rolników,
- wynagrodzenie pracownika zostaje pomniejszone o kwotę zapłaconego udziału.

5.4. Świadczenia socjalne z rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych

W systemie ubezpieczeń społecznych rolników we Francji świadczenia wypłacane są w ramach dwóch równolegle funkcjonujących podsystemów: dla pracowników rolnych oraz dla osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą. W roku 2010 łączna wartość świadczeń kierowanych do obu podsystemów wynosiła 27,7 mld Euro, z tego do systemu pracowników rolnych przeznaczono kwotę 11 mld Euro, co stanowiło 40% wypłaconych świadczeń z kasy MSA. Natomiast świadczenia dla osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą stanowiły 16,7 mld Euro, tj. 60% ogółu wszystkich świadczeń w systemie rolniczych ubezpieczeń społecznych (rysunek 27).

Rysunek 27. Świadczenia socjalne MSA w roku 2010 (w %)

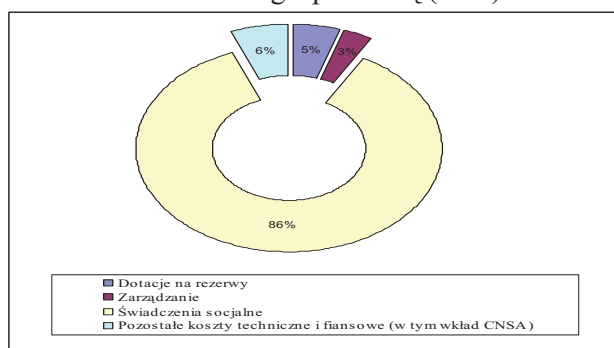


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSA. Uprawnienia stwierdzone.

Analiza świadczeń wypłacanych z systemu przewidzianego dla osób prowadzących działalność rolniczą wykazała, że w roku 2011 w porównaniu do roku 2010 wartość świadczeń zmniejszyła się nieznacznie z 16,7 mld Euro do 16,4 mld Euro. Z danych MSA wynika, że świadczenia socjalne w 2011 r. stanowiły 86% kosztów podsystemu dla osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą. Pozostałą gru-

pę kosztów funkcjonowania systemu stanowiły: koszty zarządzania – 3% (ok. 0,6 mld Euro), koszty techniczne i finansowe – 6% (tj. 1,2 mld Euro) oraz 5% tzw. dotacja na rezerwy (tj. ok. 1 mld Euro) (rysunek 28).

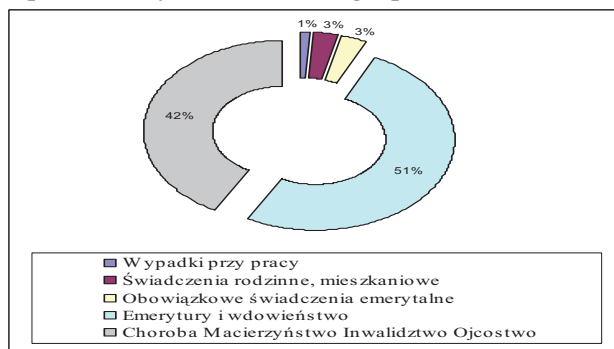
Rysunek 28. Udział i wartość kosztów rodzajowych podsystemu ubezpieczeń społecznych przewidzianego dla osób prowadzących działalność gospodarczą (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSA.

W ramach świadczeń społecznych z podsystemu dla osób prowadzących działalność gospodarczą wypłacane były w roku 2011 następujące świadczenia: z tytułu wypadków przy pracy (ok. 0,2 mld Euro), rodzinne i mieszkaniowe (ok. 0,5 mld Euro), obowiązkowe świadczenia emerytalne (ok. 0,5 mld Euro), z tytułu choroby, macierzyństwa i inwalidztwa (ok. 7,1 mld Euro) oraz świadczenia na starość, tzw. emerytury i świadczenia z tytułu wdowieństwa (ok. 8,5 mld Euro). Łączna wartość tych świadczeń w roku 2011 stanowiła 16,7 mld Euro.

Rysunek 29. Świadczenia społeczne według grup ryzyka wypłacone z podsystemu dla osób prowadzących działalność gospodarczą w roku 2010 (%)

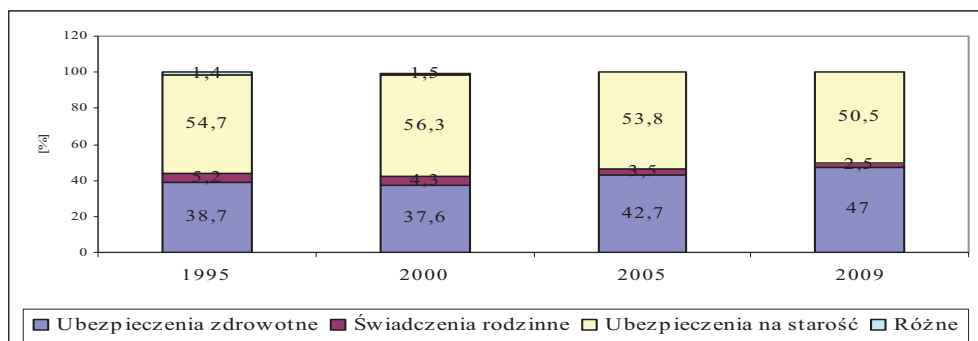


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSA.

Szczegółowa analiza świadczeń socjalnych wypłacanych z podsystemu dla osób prowadzących działalność gospodarczą wykazała, że największy udział w całkowitych wydatkach na świadczenia socjalne stanowiły świadczenia chorobowe i emerytalne. Łączna wartość tych świadczeń wyniosła w roku 2010 – 15,5 mld Euro, co stanowiła 93% udziału w całkowitych wydatkach na świadczenia socjalne z systemu przewidzianego dla osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą (rysunek 29).

Badania wykazały, że w latach 1995-2009 struktura wydatków na świadczenia socjalne ulegała nieznacznym wahaniom (rysunek 30). W analizowanym okresie zwiększał się ich udział na świadczenia zdrowotne (chorobowe, macierzyństwo, inwalidztwo, ojcowstwo i wypadki przy pracy) z poziomu 38,7% w roku 1995 do poziomu 47% w roku 2009. W roku 2010 udział tych świadczeń zmniejszył się w stosunku do roku 2009 o 4 p.p. i stanowił 43%. W tym samym czasie zmniejszył się zarówno udział świadczeń na starość z poziomu 54,7% w roku 1995 do 50,5% w roku 2009 oraz świadczeń rodzinnych odpowiednio z 5,2% do 2,5%.

Rysunek 30. Zmiany strukturalne wydatków ponoszonych przez system przewidziany dla osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą w latach 1995-2009 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MAAPRAT.

5.4.1. Świadczenia chorobowe na rzecz pracowników prowadzących działalność gospodarczą

Kierownicy gospodarstw rolnych oraz – pod pewnymi warunkami – członkowie ich rodzin, członkowie spółek i renciści korzystają z obowiązkowego ubezpieczenia chorobowego, macierzyńskiego i inwalidzkiego (za wyjątkiem świadczeń z tytułu zgonu). Powszechnie ubezpieczenie to nazywane jest AMEXA (*Assurance Maladie des Exploitants Agricoles* – ubezpieczenie chorobowe właścicieli gospodarstw rolnych). AMEXA jest zarządzane przez wiele

jednostek, a zainteresowani mają swobodny wybór ubezpieczyciela. Sytuacja ta powoduje, iż osoby podlegające obowiązkowemu ubezpieczeniu chorobowemu właściciele gospodarstw rolnych mają możliwość wyboru jednostki obsługującej te ubezpieczenia w danym departamencie, w którym znajduje się ich gospodarstwo lub przedsiębiorstwo. Do jednostek obsługujących ubezpieczenia AMEXA zalicza się: kasę rolniczych wzajemnych ubezpieczeń społecznych (MSA) oraz jednostki prywatne posiadające koncesję na mocy zarządzeń właściwych ministerstw, które są władne udzielić ubezpieczenia na dane ryzyko.

MSA zapewnia koordynację i realizuje całość systemu obowiązkowych ubezpieczeń chorobowych. Przeprowadza rozliczenia oraz czynności kontrolne. Świadczenia obsługiwane przez ubezpieczenia chorobowe osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą ograniczają się do zwrotu kosztów leczenia i są nazywane „świadczeniami w naturze”. Osobom prowadzącym rolniczą działalność gospodarczą nie przysługują stawki dzienne zwane „świadczeniami pieniężnymi”. „Świadczenia w naturze” z ubezpieczenia chorobowego pokrywają koszty spowodowane chorobą lub wypadkiem, za wyjątkiem wypadków przy pracy, koszty leczenia ogólnego i specjalistycznego, koszty opieki lekarskiej i protez dentystycznych, środków farmaceutycznych i aparatów, analiz i badań laboratoryjnych, koszty pobytu w szpitalu i leczenia w sanatoriach, operacji chirurgicznych, jak też przewozu chorych.

Osobom płci żeńskiej korzystającym ze „świadczeń w naturze” z ubezpieczenia chorobowego AMEXA przysługuje prawo do świadczeń z tytułu macierzyństwa. Ubezpieczenie to pokrywa koszty leczenia i leków, koszty aparatów i pobytu w szpitalu ponoszone z tytułu ciąży, porodu i jego następstw. Świadczenie za zastępstwo dla rolniczek (ubezpieczenia macierzyńskie) umożliwia im pokrycie kosztów poniesionych na zastępowanie ich przy pracach w gospodarstwie rolnym z tytułu macierzyństwa lub przysposobienia dziecka. Świadczenie za zastępstwo przysługuje:

- kobietom pełniącym funkcję kierowników gospodarstwa rolnego,
- pomocom domowym lub wspólnikom gospodarstwa rolnego,
- członkom pracującym na własny rachunek w spółkach rolnych,
- współmałżonkom kierowników gospodarstw rolnych.

Istnieje również możliwość otrzymania świadczeń z tytułu urlopu ojcowskiego dla rolników, są to tzw. świadczenia za zastępstwo z tytułu urodzenia lub adopcji dziecka. Warunkiem otrzymania takiego świadczenia jest pełnienie zastępstwa przez pracownika.

Ubezpieczenie AMEXA obsługuje również ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa. Świadczenia wypłacane w ramach tego typu ubezpieczenia przy-

służą w wypadku całkowitej lub częściowej niezdolności (co najmniej dwie trzecie utraty zdrowia).

5.4.2. Świadczenia emerytalne tzw. świadczenia na starość

Emerytura właścicieli gospodarstw rolnych oparta jest na trzech filarach:

- system podstawowy,
- obowiązkowy system dodatkowy,
- dobrowolny system dodatkowy.

Przed rokiem 1990 prawo właścicieli gospodarstw rolnych do emerytury uzyskiwane było wyłącznie na podstawie **systemu podstawowego**, którego funkcjonowanie różni się od wszystkich innych systemów emerytalnych. Emerytalny **system podstawowy** dla osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą obejmuje dwie „podkategorie”: emeryturę ryczałtową i emeryturę proporcjonalną.

Emerytura ryczałtowa jest świadczeniem zryczałtowanym wypłacanym bez powiązania z wysokością wniesionych w postaci składek wkładów. Jej naliczenie opiera się wyłącznie o przepracowane lata.

Emerytura proporcjonalna zachowuje cechy obowiązkowej emerytury dodatkowej i funkcjonuje w oparciu o punkty uzyskane zależnie od dochodu zainteresowanego rolnika.

Obowiązkowa emerytura dodatkowa została wprowadzona w roku 2003 w celu zagwarantowania (po całkowitym ustaniu zatrudnienia na stanowisku kierownika gospodarstwa rolnego) pełnej emerytury (system podstawowy + obowiązkowy system dodatkowy) równej co najmniej 75% płacy minimalnej netto (SMIC netto). Sposób funkcjonowania tego systemu jest zbliżony do systemów emerytalnych obejmujących inne działalności, a przetwarzanie danych z przeszłości umożliwia znaczną i swoistą rewaloryzację emerytur byłych kierowników gospodarstw rolnych. Przed rokiem 2003 nie było żadnego obowiązkowego systemu dodatkowego. Rozszerzenie obowiązkowej emerytury dodatkowej na współmałżonków współpracujących i pomoce domowe jest dowodem wprowadzanych reform.

Dobrowolna emerytura dodatkowa jest to trzeci filar emerytalny, który najbliższy jest systemom ubezpieczeniowym obowiązującym dla innych zawodów. Może on być proponowany przez ubezpieczycieli w formie grupowej umowy ubezpieczeniowej.

Należy stwierdzić, że z biegiem czasu struktura emerytury dla osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą, dotychczas tak mocno odrębna, przejawia tendencję zbliżania się do rozwiązań stosowanych w systemach pracowniczych.

5.4.3. Świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych

Osoby prowadzące rolniczą działalność gospodarczą obowiązują obowiązkowe ubezpieczenie od wypadków przy pracy i chorób zawodowych tzw. ATEXA. Obowiązkiem ubezpieczenia w ramach ATEXA objęci są:

- kierownicy gospodarstw rolnych lub przedsiębiorstw rolnych,
- pomoce domowe pracujące na własny rachunek i wspólnicy gospodarstw rolnych prowadzonych przez kierowników gospodarstw rolnych lub przedsiębiorstw,
- członkowie gospodarstw rolnych lub przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą w formie spółek podlegających ubezpieczeniu AMEXA,
- współmałżonkowie, konkubenci i pozostający w związku partnerskim z osobami wymienionymi wyżej z chwilą, gdy uczestniczą w użytkowaniu gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa,
- dzieci tych osób, które ukończyły co najmniej 14 rok życia i uczestniczą dorywczo w pracach gospodarstwa rolnego,
- opłacający składki solidarnie, których gospodarstwo rolne lub przedsiębiorstwo spełniają kryteria powierzchni i nakładu czasu pracy.

5.4.4. Dodatki rodzinne

Osobną grupę świadczeń stanowią tzw. dodatki rodzinne, które można sklasyfikować w czterech kategoriach:

- dodatki rodzinne we właściwym tego słowa znaczeniu,
- dodatki mieszkaniowe,
- dodatki solidarnościowe,
- dodatki dla osób niepełnosprawnych.

5.5. Finansowanie systemu ubezpieczeń społecznych osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą

Wydatki ponoszone przez system pomocy społecznej adresowanej do osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą z tytułu wszystkich ubezpieczeń łącznie (chorobowe, emerytura podstawowa, obowiązkowa emerytura dodatkowa, dodatki rodzinne, od wypadków przy pracy i chorób zawodowych) stanowiły w roku 2010 – 19,4 mld Euro. Do głównych źródeł finansowania tych wydatków należały:

- podatki i opłaty ustalone przez Państwo: 6,5 miliarda Euro,

- kompensaty demograficzne międzysystemowe – chorobowe i emerytalne: 4,9 mld Euro,
- składki ubezpieczeniowe oraz powszechna składka na ubezpieczenie społeczne (CSG): 3,7 mld Euro,
- świadczenia przejęte przez inne systemy ubezpieczeniowe i instytucje współfinansujące ubezpieczenia społeczne: 1,3 mld Euro,
- przeniesienia wyrównawcze z systemu ogólnego: 0,3 mld Euro.

Omawiany system ubezpieczeń społecznych osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą nie jest systemem samofinansującym się w ramach branży rolniczej, co wynika z dwóch przesłanek. Po pierwsze struktura demograficzna ludności rolniczej charakteryzuje się zachwianą równowagą (na trzech świadczeniobiorców przypada 1 osoba aktywna zawodowo i opłacająca składki chorobowe i emerytalne. Po drugie przychody z tytułu składek są niskie (łącznie składki ubezpieczeniowe i powszechna składka na ubezpieczenie społeczne – CSG pokrywają zaledwie 19% wszystkich obciążeń systemu ubezpieczeń społecznych osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą).

W takiej sytuacji niezwykle istotne dla funkcjonowania systemu są zasady solidarności państwowej i wewnątrzsystemowej. Pomimo jednak zachowania tych zasad równowaga finansowa systemu emerytalnego rolników nie została na dzień dzisiejszy osiągnięta. W roku 2010 system ten wykazał niedobór 1,2 mld Euro. Deficyt ten pokrywany jest z kredytów bankowych, z których Kasa Centralna Rolniczych Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych może skorzystać ustawowo.

Podatki i opłaty ustalane przez państwo przeznaczone na finansowanie systemu ubezpieczeń społecznych

Podatki i opłaty ustalane przez państwo są to wpływy podatkowe przewidziane na sfinansowanie świadczeń socjalnych lub specyficznych wydatków niektórych podsystemów ubezpieczeniowych. Środki przeznaczone dla systemu ubezpieczeniowego osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą zostały zrefundowane w roku 2009, kiedy to ubezpieczenia chorobowe osób prowadzących działalność rolniczą zostały zintegrowane finansowo z systemem ogólnym. W roku 2010 podatki i opłaty zostały ustalone przez Państwo na kwotę 6,5 mld Euro i przeznaczono je na wypłatę świadczeń z tytułu ubezpieczeń chorobowych (4,2 mld Euro) oraz emerytur (2,3 mld Euro) w systemie osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą. Wpływy na ten cel objęły następujące rodzaje podatków:

- podatki od napojów alkoholowych – 3,1 mld Euro (opłata za spożycie alkoholu, opłaty za napoje o zawartości alkoholu powyżej 25%, opłata za obrót winem, cydrem (jabłecznikiem), piwem i wodą mineralną),
- opłaty za spożycie tytoniu – 2,1 mld Euro,

- opłaty za korzystanie z pojazdów służbowych – 1 mld Euro, opłata ta została przyznana systemowi w roku 2009 jako uzupełnienie włączenia finansowania ubezpieczeń chorobowych do systemu ogólnego,
- całość lub część różnych podatków (od mąki, tłuszczów, wyrobów farmaceutycznych itp.) – 0,3 mld Euro.

Należy zaznaczyć, że podatki i opłaty ustalane przez Państwo są najważniejszym źródłem finansowania systemu ubezpieczeń społecznych osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą i pokrywają jedną trzecią wydatków tego systemu.

Międzysystemowe kompensaty demograficzne świadczeń chorobowych i emerytalnych

We Francji zmiany w populacji ludności zawodowo czynnej są zróżnicowane: w jednych sektorach gospodarki następuje ich wzrost, w innych liczba ludności zawodowo-czynnej spada. System ogólny tzw. pracowniczy odnotowuje wzrost udziału osób aktywnych zawodowo, ze szkodą dla innych systemów, które rejestrują takie same spadki tych osób. Systemy te napotykają na trudności w sfinansowaniu emerytur swoich beneficjentów. Aby temu zaradzić, w roku 1974 wprowadzono mechanizm kompensat działający pomiędzy wszystkimi systemami podstawowymi tzw. **powszechną kompensatę demograficzną dla emerytów**. Celem kompensaty jest przeciwdziałanie nierównościom wynikającym z nierównowagi demograficznej i nierównościom wpływów podatkowych do poszczególnych systemów: systemy, w których demografia jest korzystna kompensują te, gdzie demografia jest niekorzystna. Jednakże jeżeli system obsługuje większą ilość emerytur musi sam ponieść koszty funkcjonowania systemu lub skorzystać z subwencji państwowych.

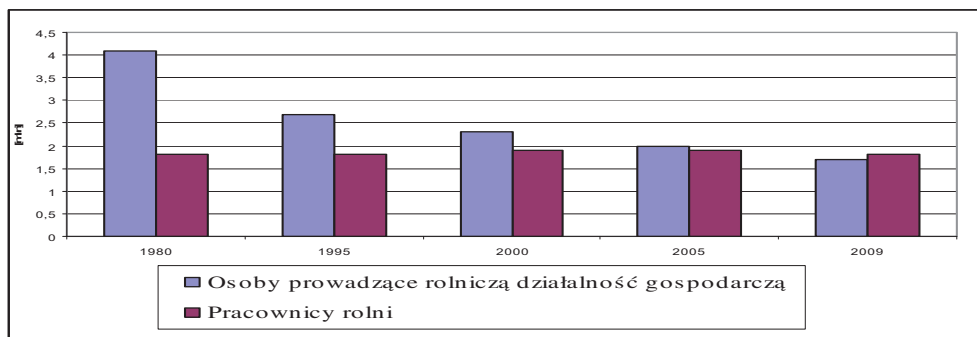
Kompensaty demograficzne odnoszące się do ubezpieczeń chorobowych z jednej strony i emerytalnych – z drugiej. Kompensaty te opierają się na tych samych, ogólnych zasadach sprawiedliwości (zestawienie stanu liczebnego świadczeniobiorców i osób czynnych zawodowo opłacających składki w poszczególnych systemach), na jednym świadczeniu bazowym oraz na funduszach wynagrodzeń systemów pracowniczych. Każda kompensata demograficzna jest ujednocnieniem finansowym do sumy zerowej: suma kwot kredytowych (wplaconych do systemu) jest równa sumie kwot debetowych (wypłaconych z systemu).

Przy uwzględnieniu niekorzystnej sytuacji demograficznej, system przewidziany dla osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą był zawsze głównym beneficjentem takiego mechanizmu. Dochód z kompensat w roku 2010 wyniósł 4,9 mld Euro, z tego 1 mld Euro przeznaczono do ubezpieczeń chorobowych a 3,9 mld Euro na konto ubezpieczeń emerytalnych. Daje to łącznie przeszło połowę przeniesień międzysystemowych (ogólna kwota przeniesień

stanowiła w roku 2010 – 9,6 mld Euro). Przeniesienia kompensat w kwocie 4,9 mld Euro w roku 2010 pokryły 25% wszystkich obciążeń systemu osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą.

W analizowanych latach na skutek zmniejszenia się liczby osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą (rysunek 31) wpływy z tytułu opłat kompensacyjnych do systemu rolniczego spadały w tempie ok. 2-3% rocznie. Dla porównania w roku 2006 dochód z kompensat stanowił prawie 5,6 mld Euro.

Rysunek 31. Zmiany liczby świadczeniobiorców rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w latach 1980-2009 (w mln osób)



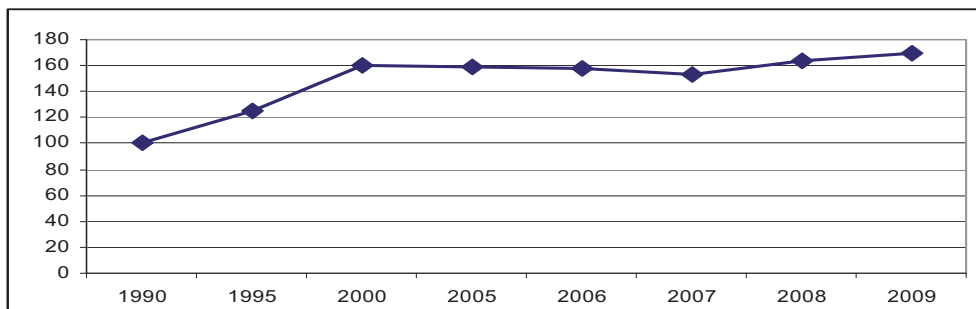
Źródło: opracowanie własne na podstawie MAAPRAT.

Składki ubezpieczeniowe oraz powszechna składka na ubezpieczenia społeczne (CSG)

Składki ubezpieczeniowe osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą oraz dochód z powszechnych składek na ubezpieczenia społeczne (CSG) stanowiły łącznie w roku 2010 przychód w kwocie 3,7 mld Euro. W tym samym roku składki ubezpieczeniowe płacone przez osoby prowadzące rolniczą działalność gospodarczą wynosiły – 2,6 mld Euro, a w roku 2009 – 2,8 mld Euro. Podstawą naliczania wysokości składek na rok 2010 (dla większości właścicieli gospodarstw rolnych) była średnia dochodów z działalności za lata 2007-2009. Należy nadmienić, że podstawa ta była niższa o ok. 10% od podstawy obliczanej dla roku 2009. Ogólna wartość średnich dochodów z działalności rolniczej stanowiących podstawę do obliczenia składki ubezpieczeniowej w roku 2010 wyniosła 6,2 mld Euro i była niższa o ok. 7,7% niż w roku 2009. Zamortyzowanie spadku dochodowości w roku 2010 można było uzyskać w wyniku zastosowania minimalnej podstawy obliczania składek lub naliczania składek ryczałtowych. Należy jednak zauważyć, że pomimo zmian dochodowości gospodarstw, od roku 2000 wysokość odprowadzanych składek utrzymuje się prawie niezmiennym poziomie (z niewielkimi spadkami w latach 2000-2007 i wzrostem od roku 2008 (rysunek

32). Sytuacja ta wskazuje, że zmiany jakie dokonały się w roku 1992 polegające na przejściu systemu od podstawy naliczania składek opartej na „dochodzie katastralnym” na podstawę opartą o dochód z działalności rolniczej lub dochód zryczałtowany miały pozytywny wpływ na wzrost składek odprowadzanych do systemu przez właścicieli gospodarstw rolnych.

Rysunek 32. Zmiany w poziomie składek opłacanych przez właścicieli gospodarstw rolnych w latach 1990-2009 (1990 r. – 100%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie MAAPRAT.

Reasumując, za główne czynniki wzrostu kwoty składek opłacanych przez kierowników gospodarstw rolnych uznaje się:

- reformę przeprowadzoną w roku 1992 dotyczącą podstawy obliczania wysokości składek,
- przejście rolników od podstawy opartej na zysku zryczałtowanym na podstawę opartą o zysk rzeczywisty uzyskany z działalności rolniczej w wyniku zmiany systemu podatkowego.

Powszechna składka na ubezpieczenia społeczne (CSG) istnieje od roku 1991. Przyczynia się ona do finansowania obowiązkowych ubezpieczeń chorobowych systemu. Kwoty składek CSG pobierane przez system rolniczy corocznie ogłaszane są w rozporządzeniu. W roku 2010 wyniosły one dla całego systemu rolniczego (osób prowadzących działalność gospodarczą oraz pracowników rolnych) – 2,463 mld Euro i wzrosły o 5,4% w stosunku do roku 2009. Składki odprowadzane do systemu przez pracowników rolnych stanowiły 54% przychodów MSA i wyniosły 1,334 mld Euro, natomiast składki płacone przez osoby prowadzące działalność gospodarczą stanowiły 46%, a ich wartość była równa kwocie 1,129 mld Euro.

Wpływy ze składek ubezpieczeniowych i składek CSG w roku 2010 wyniosły łącznie 3,7 mld Euro, co stanowiło 19% całkowitych wpływów do rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych.

5.6. Ocena funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych osób prowadzących działalność gospodarczą i ich wpływ na stan finansów publicznych

W kontekście aktualnej sytuacji gospodarczej, wysiłki rządu celem dotrzymania realizacji zobowiązań oraz rozwiązania problemu deficytu występującego w działach ubezpieczeń chorobowych i emerytalnych systemu ubezpieczeniowego osób prowadzących działalność gospodarczą są znaczące, chociaż niewystarczające. Środki podjęte w 2009 odnośnie finansowania ubezpieczeń społecznych w celu uzyskania wstępnej odpowiedzi na temat deficytu w ubezpieczeniach chorobowych oraz emerytalnych systemu ubezpieczeń rolniczych, mieszczą się w założeniu, które umacnia kompetencje MSA w zarządzaniu i realizowaniu świadczeń społecznych we wszystkich dziedzinach (w tym pobieranie składek oraz licznych opłat). Niewątpliwym sukcesem MSA było przejęcie przez Państwo całkowitego zadłużenia kasy (7,5 mld Euro w roku 2009), czemu towarzyszyła likwidacja FFIPSA (Funduszu Świadczeń Socjalnych na Rzecz Osób Prowadzących Działalność Gospodarczą). Schemat finansowania zadłużeń jest różny dla ubezpieczeń emerytalnych oraz dla ubezpieczeń chorobowych:

- **ubezpieczenia chorobowe:** gwarancja trwałej równowagi w ubezpieczeniach chorobowych jest zapewniona ze środków pieniężnych pochodzących z podatku od pojazdów służbowych (w kwocie 1,2 mld Euro), a gdy zachodzi konieczność z dotacji państwowej. Środki te pochodzą z systemu ogólnego zarządzanego przez Narodowy Fundusz na Ubezpieczenie Zdrowotne Pracowników (CNAMTS). Przyjęte sposoby równoważenia ubezpieczenia chorobowego wzbudzają kontrowersje, bowiem logika podpowiada utworzenie funduszu finansowego, wspólnego dla wszystkich systemów w przypadku, gdy prawo do świadczeń rzeczowych jest takie samo dla wszystkich uczestników systemów (tak jak pokazuje to wprowadzana reforma w Niemczech).
- **ubezpieczenia emerytalne:** w tej grupie ubezpieczeń na chwilę obecną nie przewiduje się żadnych wpływów i MSA będzie zmuszone sfinansować zadania z zaciągniętej na ten cel pożyczki. MSA zakłada, iż niedobór strukturalny w grupie ubezpieczeń emerytalnych zostanie uzupełniony, zgodnie ze zobowiązaniem władz państwowych.

5.6.1. Udział składek w dochodach osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą

Dla osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą składki są ustalane od podstawy dochodu uzyskiwanego z pracy zawodowej w rolnictwie, co do którego ewentualnie stosuje się podstawę minimalną i/lub maksymalną. Składki dla pracowników ustala się na podstawie limitowanego lub Nielimitowanego funduszu płac.

W dziale ubezpieczeń rodzinnych nie określa się żadnego minimum ani maksimum, toteż podstawa naliczania odzwierciedla poziom podstawy obliczania „dochodu uzyskiwanego z pracy zawodowej brutto” dla osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą, jednak z przesunięciem rocznym lub trzyletnim w stosunku do roku odniesienia.

Dochód uzyskiwany z pracy zawodowej ustalany jest jako dochód ryczałtowy lub rzeczywisty osoby prowadzącej gospodarstwo rolne. Do dochodów z działalności rolniczej stanowiących podstawę naliczania składek zalicza się:

- dochód z działalności rolniczej podlegający podatkowi IRPP (podatek dochodowy od osób fizycznych), na który składają się: BA – system opodatkowania dochodów rolniczych, BIC – system opodatkowania dochodów w przemyśle rolniczym lub BNC – system opodatkowania dochodów z działalności handlowej (turystyka, przedsiębiorstwa rolnicze, hodowla koni);
- wynagrodzenia wypłacane zarządzającym i wspólnikom prowadzącym rolniczą działalność gospodarczą w spółkach podlegających podatkowi od spółek.

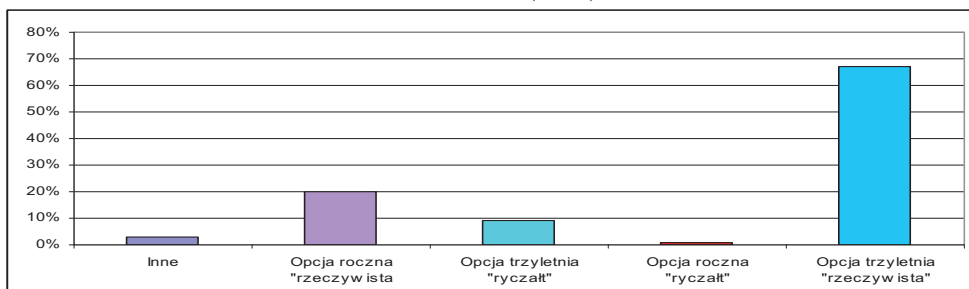
Podstawa, od której oblicza się składki jest równa podstawie opodatkowania w danym roku. Podstawa ryczałtowa stosowana jest w przypadku, gdy nie jest znany dochód z danego roku i dotyczy: osób rozpoczynających pracę w nowym miejscu, współmałżonka kierownika gospodarstwa rolnego rozpoczynającego pracę, wspólników podlegających podatkowi od spółek. Dodatki rodzinne dotyczą wyłącznie wspólników właścicieli gospodarstw rolnych nie otrzymujących wynagrodzenia.

Składki solidarnościowe są stosowane w małych strukturach, takich jak:

- małe gospodarstwa rolne, których powierzchnia wynosi od 1/8 – 1/2 minimalnej powierzchni gospodarstwa,
- małe przedsiębiorstwa, w których praca stanowi minimalnie 150 godzin, lecz nie więcej jak 1200 godzin.

W roku 2010 ok. 20% (1 225 mld Euro) dochodów uzyskiwanych z pracy rolników ustalonych było w oparciu o opcję roczną „rzeczywistą”, 9% (618 mld Euro) – w oparciu o opcję trzyletnią „ryczałtową” i zaledwie 1% dochodów tj. 82 mld Euro ustalono w oparciu o opcję roczną „ryczałtową”. Największa część dochodów – 67% (tj. 4176 mld Euro) została ustalona na podstawie trzyletniej opcji „rzeczywistej” (rysunek 33).

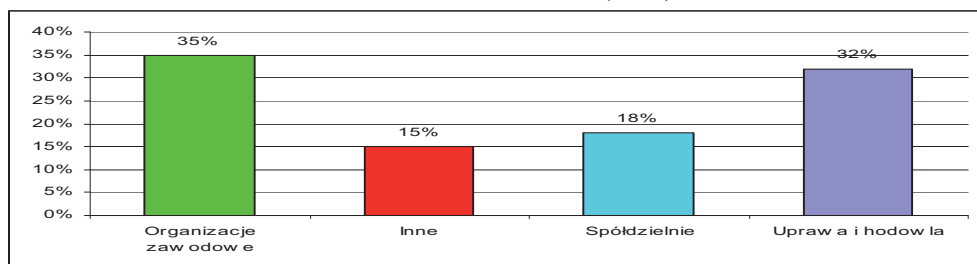
Rysunek 33. Struktura dochodów stanowiących podstawę naliczania „dochodu zawodowego” zgodnie z obowiązującym systemem podatkowym w roku 2010 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSA.

Składki na rolnicze ubezpieczenie społeczne ASA – chorobowe, emerytalne i na wypadek wdowieństwa są płacone od wynagrodzeń wypłacanych pracownikom rolnym przez pracodawców podlegających rolniczemu systemowi ubezpieczeniowemu. Fundusz płać w roku 2009 wyniósł 17,3 mld Euro i zwiększył się o 0,8 p.p. w stosunku do roku 2008. Blisko jedna trzecia funduszu płać 5,5 (ok. 32%) mld Euro pochodzi ze składek pracowników zatrudnionych w sektorze upraw i hodowli. 6,1 mld Euro (ok. 35%) to składki odprowadzane przez pracowników zatrudnionych w organizacjach zawodowych, a 3,1 mld Euro (ok. 18%) od pracowników zatrudnionych w spółdzielniach (rysunek 34).

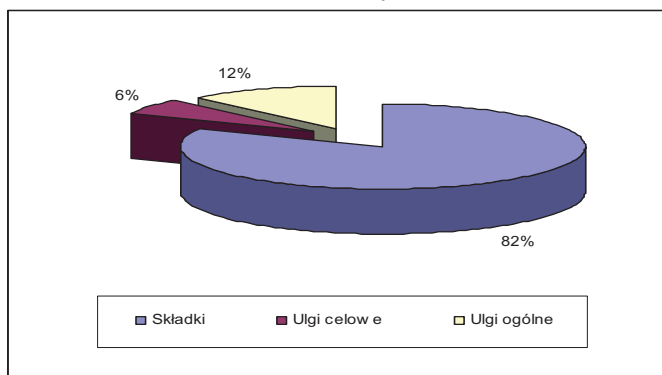
Rysunek 34. Struktura przychodów Funduszu Płać według sektorów działalności w roku 2009 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSA.

Wysokość składek od osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą wyniosła w roku 2010 – 2,6 mld Euro i była niższa o 7,8 p.p. niż w roku 2009. Składki pochodzące od pracowników rolnych wyniosły 6,4 mld Euro i były wyższe niż w roku 2009 o 1,1 p.p. Łącznie wpłacone składki stanowiły 82% (9 mld Euro) wszystkich przychodów składkowych (rysunek 35).

Rysunek 35. Składki oraz zwolnienia z tytułu składek w roku 2010 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSA.

Począwszy od roku 2006 państwo podejmuje działania mające na celu zmniejszenie wysokości składek. Malejące wpływy składkowe są kompensowane środkami pochodzącymi z wpływów podatkowych. Docelowe obniżki składek dotyczą gospodarstw i przedsiębiorstw rolnych znajdujących się na terenach takich jak: strefy rewitalizacji wsi, strefy gdzie stosuje się czasowe zwolnienie z podatków i opłat itp.

Wysokość składek odprowadzanych do systemu ubezpieczeń społecznych przez rolników prowadzących działalność gospodarczą stanowi około 33% podstawy „dochodu zawodowego”. Wartość tę otrzymuje się w następujący sposób:

$$\frac{2,6 \text{ mld Euro} * x 82 \%^{**}}{6,4 \text{ mld Euro}^{***}} = 33 \% ;$$

gdzie:

* wartość składek wpłaconych przez osoby prowadzące rolniczą działalność gospodarczą;

** udział składek zapłaconych do MSA;

*** podstawa naliczania składek dla osób prowadzących działalność gospodarczą.

Składki te opłacane są przez osoby prowadzące działalność gospodarczą zgodnie z następującym harmonogramem: 50% wartości składek odprowadzane jest w marcu, 1/4 składki w czerwcu, w listopadzie następuje rozliczenie (saldo).

Tabela 20. Zestawienie składek ubezpieczeniowych w roku 2010 dla właściciela gospodarstwa rolnego

Rodzaj składek	Charakter składek	Udział składek w dochodzie
AMEXA	Chorobowe	10,84%
AVI (limitowane)	Emerytura indywidualna (emerytura ryczałtowa)	3,20%
AVA (limitowane)	Emerytura rolnicza (emerytura proporcjonalna)	11,17%
AVAD	(solidarna)	1,64%
RCO	Obowiązkowa emerytura dodatkowa	3,00%
AF	Dodatki rodzinne	5,40%
Od wypadków przy pracy	Wypadki przy pracy	od 331 do 360 Euro
CSG	Powszechna składka na ubezpieczenie społeczne	2,40% – nieodliczane 5,10% – odliczane
CRDS	Splata długu społecznego	0,50%
VIVEA netto	Stałe szkolenie zawodowe	0,49% (min. 47 Euro, max. 260 Euro)

Źródło: opracowanie własne.

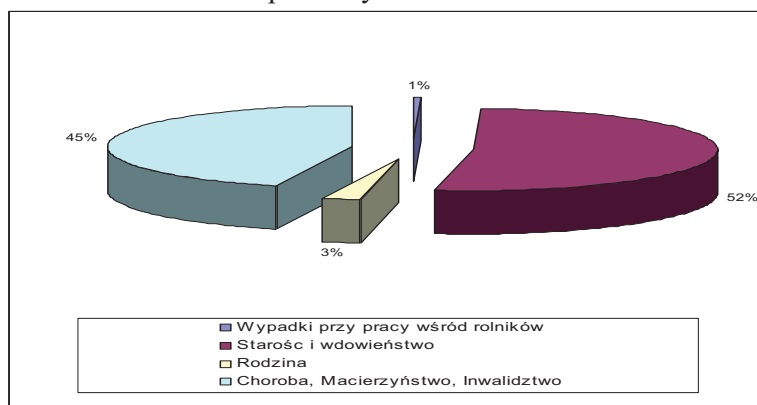
W roku 2010 właściciel gospodarstwa rolnego odprowadził do systemu ubezpieczeń społecznych rolników składki w wysokości ok. 36-37% dochodów z gospodarstwa. Największą pozycję w dochodach gospodarstwa stanowiły składki na emerytury rolnicze (11,17%) oraz składki chorobowe (10,84%). Odprowadzone powszechne składki na ubezpieczenie społeczne tzw. CSG oraz składki na rzecz spłaty długu społecznego tzw. CRDS, wyniosły łącznie 8%. Pozycje te stanowiły tzw. koszty uzyskania dochodu, za wyjątkiem 2,4% CSG. Składki CSG i CRDS traktowane są jako pozycje podatkowe. Zestawienie wszystkich składek odprowadzanych do systemu ubezpieczeniowego przez właściciela gospodarstwa rolnego przedstawia tabela 3. Górna granica ubezpieczeń społecznych w roku 2010 wyniosła 34 620 Euro, natomiast w roku 2011 – o 35 352 Euro

5.6.2. Udział wydatków na ubezpieczenia społeczne rolników w całości wydatków państwa

Prognozowane koszty funkcjonowania systemu ubezpieczeniowego osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą przedstawione przez Komisję Obrachunkową Ubezpieczeń Społecznych wyniosły w roku 2011 – 19,1 mld Euro. Jest to wzrost o 1,1 p.p. w stosunku do roku 2010. Na kwotę tę składają się między innymi **świadczenia socjalne**, które stanowiły 16,4 mld Euro (wzrost o 0,8% w stosunku do roku 2010).

W ramach świadczeń socjalnych najważniejszą pozycję stanowiły świadczenia emerytalne i z tytułu wdowieństwa – 8,5 mld Euro (spadek o 1,1% w stosunku do roku 2010), natomiast świadczenia z ubezpieczeń chorobowych, świadczenia macierzyńskie, z tytułu inwalidztwa oraz zgonu wyniosły – 7,4 mld Euro (wzrost o 3,3% w stosunku do roku 2010). Najmniejszą wartość stanowiły świadczenia z tytułu wypadków przy pracy wśród rolników – 82 tys. Euro oraz świadczenia rodzinne – 41 mln Euro (rysunek 36).

Rysunek 36. Udział świadczeń socjalnych w budżecie systemu ubezpieczeń społecznych rolników



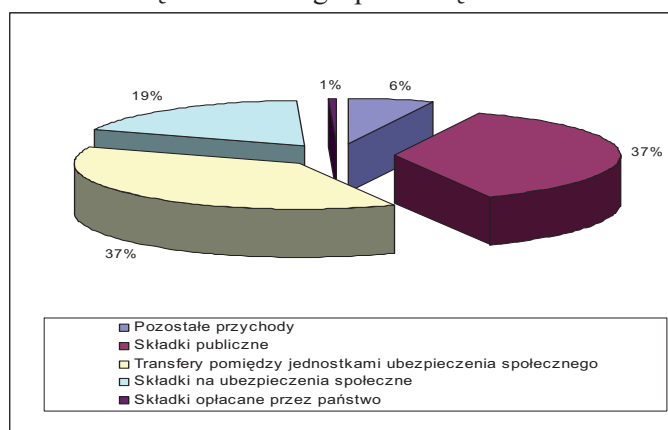
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Rewizyjnej Ubezpieczeń Społecznych.

Na tym tle dochody ze składek w systemie ubezpieczeniowym osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą w roku 2011 stanowiły 17,8 mld Euro. Tym samym budżet prognozowany dla tego systemu wykazuje nierównowagę w kwocie 1,4 mld Euro, co stanowi 7,3% całego budżetu przeznaczanego na ubezpieczenia społeczne rolników. Należy jednak zauważyć, że ten system ubezpieczeniowy jest finansowany z dochodów o różnym charakterze. Finansowanie branżowe złożone ze składek ubezpieczeniowych i powszechnych skła-

dek na ubezpieczenia społeczne (CSG) stanowi ok. 19% budżetu. Inne źródła finansowania pochodzą:

- z różnych przeniesień między organami ubezpieczeń społecznych (6,7 mld Euro w tym kompensaty demograficzne – 4,8 mld Euro), co stanowi 37,7% dochodów,
- ze składek publicznych, w szczególności podatków i opłat ustalonych (6,6 mld Euro), tj. 37,1%,
- z administrowania – 0,1 mld Euro czyli 0,6% dochodów (rysunek 37).

Rysunek 37. Prognoza dochodów rodzajowych w systemie osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą w roku 2011



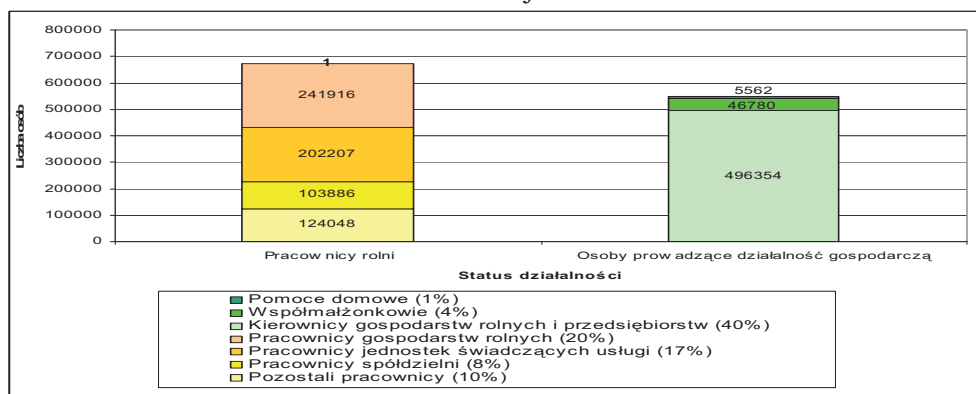
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Rewizyjnej Ubezpieczeń Społecznych (październik 2010 r.).

5.6.3. Ubezpieczeni i świadczeniobiorcy systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie

Łączna liczba osób zawodowo czynnych w rolnictwie tj. osób prowadzących działalność gospodarczą oraz pracowników rolnych wyniosła w roku 2010 – 1,2 mln osób i spadła o 1,1% w stosunku do roku 2009. Liczba osób prowadzących tylko rolniczą działalność gospodarczą wynosiła łącznie 548 696 osób (rysunek 38). Należy dodać, że w tej grupie ujęto kierowników gospodarstw rolnych – ok. 496 tys. co stanowiło 40% osób prowadzących działalność gospodarczą, współpracowników właścicieli gospodarstw rolnych niezależnie od ich statusu – ok. 47 tys., tj. 4% oraz pomoce domowe – ok. 5 tys. osób, tj. 1%. Znacznie większą grupę (o ok. 10%) stanowili pracownicy rolni, których najliczniej reprezentowali pracownicy jednostek świadczących usługi – ok. 202 tys. osób, tj. 17% przedstawicieli pracowników rolnych.

W roku 2010 odnotowujemy dalsze demograficzne zmniejszanie się liczby właścicieli gospodarstw rolnych, jednak tempo spadku jest wolniejsze niż w latach wcześniejszych. Dzieje się tak dlatego, że z jednej strony przedsiębiorstwa usługowe, zwłaszcza zajmujące się architekturą krajobrazu, wykazują rosnącą dynamikę, którą częściowo łagodzi demograficzne zmniejszenie się liczby właścicieli gospodarstw rolnych. Z drugiej strony w roku 2009 wcześniejsze odchodzenie na emerytury zostało nagle przerwane, co ograniczyło odchodzenie z aktywnego życia zawodowego właścicieli w wieku 57-59 lat. To nagłe zahamowanie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę wpłynęło potencjalnie na zmniejszenie przejmowania gospodarstw rolnych przez nowych kierowników.

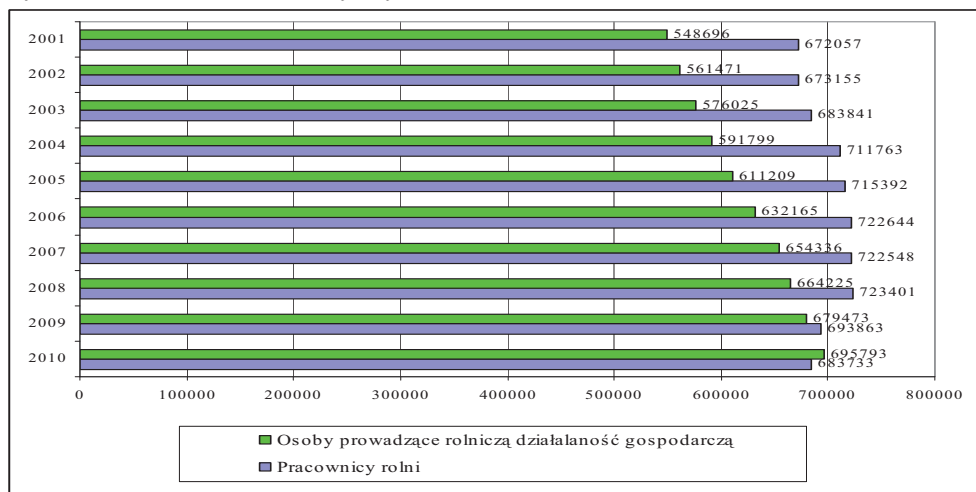
Rysunek 38. Osoby czynne zawodowo według statusu i/lub sektora prowadzenia działalności rolniczej w roku 2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSA.

Analiza osób zawodowo czynnych prowadzących rolniczą działalność gospodarczą wskazuje, że w latach 2001-2010 ich liczba zmniejszyła się z poziomu 696 tys. do 549 tys. osób (rysunek 39). I tak w roku 2010 zanotowano spadek liczby tych osób o 2,3% w stosunku w roku 2009 i o 2,7% w stosunku do roku 2008. W okresie od roku 1992 do 2010 odnotowano zmniejszenie się tej grupy osób z ok. 1 mln do ok. 0,5 mln (tj. spadek o ok. 49% na przestrzeni 18 lat). Należy również podkreślić, że liczba kierowników gospodarstw rolnych po raz pierwszy spadła do poziomu 0,5 mln w roku 2010.

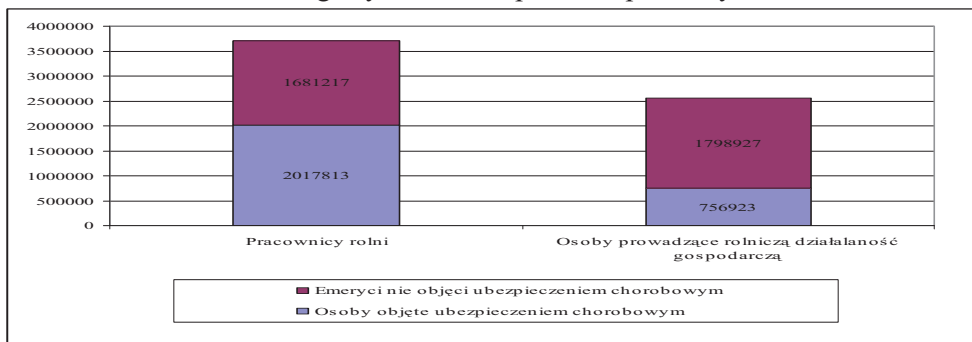
Rysunek 39. Liczba osób czynnych zawodowo w rolnictwie w latach 2001-2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSA.

Liczba osób pobierających przynajmniej jedno świadczenie w systemie rolniczym w roku 2010 wynosiła 5,6 mln i wykazywała tendencję malejącą (spadek o 1,3% rocznie). Liczba ta jest mniejsza od liczby przekazywanych świadczeń, głównie ze względu na to, iż emeryci pobierający wiele świadczeń mogą być beneficjentami jednocześnie systemu przewidzianego dla osób prowadzących działalność gospodarczą oraz systemu pracowniczego. Beneficjent emerytury może być lub nie ubezpieczony na wypadek choroby w systemie rolniczym. Należy wyraźnie zaznaczyć, że w rolniczym systemie ubezpieczeń społecznych przeważają pracownicy rolni, których liczba w roku 2010 wyniosła 3 699 tys. i była wyższa o ok. 31% od liczby osób prowadzących działalność gospodarczą. Co więcej w stosunku do roku 2009 liczba beneficjentów systemu osób prowadzących działalność gospodarczą spadła o 2,6%, a systemu pracowniczego o 1,4%. W systemie osób prowadzących działalność gospodarczą przeważają osoby objęte ubezpieczeniem chorobowym, czyli aktywni zawodowo kierownicy gospodarstw rolnych oraz ich współmałżonkowie. Ich liczba jest o ok. 1,2 mln osób wyższa od liczby emerytów należących do systemu osób prowadzących działalność gospodarczą. Emeryci nie objęci ubezpieczeniem chorobowym, ale pobierający świadczenia stanowią natomiast ok. 757 tys. osób. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w grupie pracowników rolnych emeryci nie objęci ubezpieczeniem chorobowym stanowią ok. 55% wszystkich beneficjentów należących do grupy pracowników rolnych (rysunek 40).

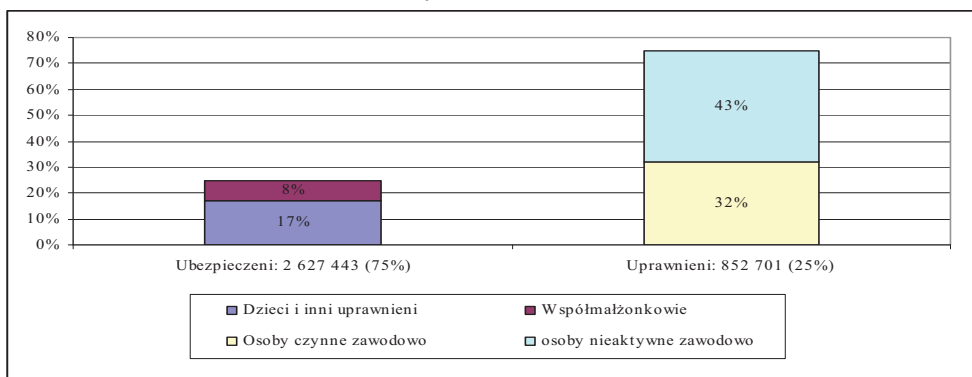
Rysunek 40. Liczba świadczeniobiorców pobierających więcej niż jedno świadczenie z rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w roku 2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSA.

Liczba osób ubezpieczonych, którym system rolniczy wypłaca świadczenia na wypadek choroby, wynosiła w 2010 roku – 3,5 mln i była niższa o 1,7% w stosunku do roku 2009. Z tej liczby 48% beneficjentów podlega systemowi przewidzianemu dla osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą, a 52% korzysta z systemu dla pracowników rolnych (rysunek 41). Liczba ubezpieczonych lub uprawnionych wynosi 2,6 mln osób, co stanowi 1,1 mln osób czynnych zawodowo i płacących składki oraz 1,5 mln osób zawodowo nieaktywnych (emerytów, osób na wcześniejszej emeryturze, bezrobotnych na zasiłku i inwalidów) niepłacących składek. Uprawnieni stanowią 853 tys. osób, w tym 69% to dzieci. Na jedną osobę zawodowo czynną płacącą składki, przypada średnio 3,1 osoby ubezpieczonej: każda osoba opłacająca składki i zawodowo czynna pokrywa świadczenia z tytułu zasiłków chorobowych.

Rysunek 41. Ubezpieczeni na wypadek choroby w systemie ubezpieczeń rolniczych w roku 2010



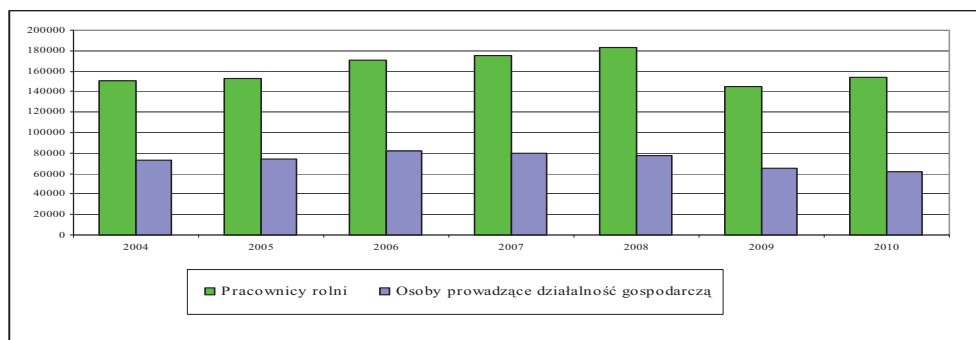
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSA.

W roku 2010 ok. 4,2 mln osób ubezpieczonych w systemie rolniczym korzystało z dodatku emerytalnego. Populacja ta spadła o 0,7% w stosunku do roku 2009. Spadek ten wiąże się z faktem, że system przeznaczony dla osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą odnotowuje więcej zgonów wśród emerytów niż nowych beneficjentów. I tak, stan liczebny emerytów – byłych osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą (AVA) wynosi 1,7 mln (spadek o 2,3% w stosunku do roku 2009). Z kolei stan liczebny emerytów – byłych pracowników rolnych (ASA) wynosi 2,5 mln osób (wzrost o 0,5% w stosunku do 2009 roku). System rolniczy zarządza 4,2 mln akt emerytalnych. Prawie 17,4% emerytów korzysta jednocześnie z dodatku w dwóch systemach, tj. systemu przeznaczonego dla osób prowadzących działalność gospodarczą i systemu pracowników rolnych. W roku 2010, na jedną osobę zawodowo czynną opłacającą składki przypadało 2,8 emerytów (o prawach bezpośrednich w wieku 65 lat i więcej) w systemie emerytalnym osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą, natomiast na jedną osobę zawodowo czynną opłacającą składki w systemie pracowników rolnych przypadało 2,3 emerytów. Dodatkowe świadczenie z funduszu solidarności na rzecz starości (FSV) lub zasiłek solidarnościowy na rzecz osób w podeszłym wieku (ASPA), których wysokość jest zryczałtowana, jest wypłacany na warunkach zależnych od dochodów, jako dodatek do emerytury.

Zmiany stanu liczebnego beneficjentów wskazują na słabość emerytur i niestabilność ich wysokości. Liczba uprawnionych do dodatku FSV i ASPA wynosi nieco ponad 33 tys. w systemie przewidzianym dla osób prowadzących działalność gospodarczą i ok. 20 tys. w systemie pracowniczym. Należy zauważyć, że liczba ta spadała odpowiednio o 17,5% i 4,8% w roku 2010 w stosunku do roku 2009. Liczba nowo przyznanych emerytur, włącznie z emeryturami przechodzącymi pośmiertnie na wskazaną osobę, wzrosła o 2,6% w roku 2010 w stosunku do roku 2009 i wynosi ok. 216 tys., z czego 62 tys. to emerytury przyznane w systemie osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą, 153 tys. – w systemie pracowników rolnych. Wzrost przyznanych emerytur pracowniczych wiąże się z przechodzeniem na wcześniejszą emeryturę, co jest skutkiem reformy emerytalnej (rysunek 42).

System obowiązkowych dodatków emerytalnych (RCO) obejmował nieco ponad 507 tys. beneficjentów w 2010 roku, z czego ok. 451 tys. stanowiły osoby mające osobiste prawo bezskładkowe lub składkowe, ok. 48 tys. beneficjenci pobierający emeryturę po śmierci innej osoby oraz ok. 8 tys. osoby mające jednocześnie prawo osobiste i po śmierci innej osoby.

Rysunek 42. Liczba osób o ustalonych prawach do emerytury
w latach 2004-2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSA.

Świadczenia rodzinne

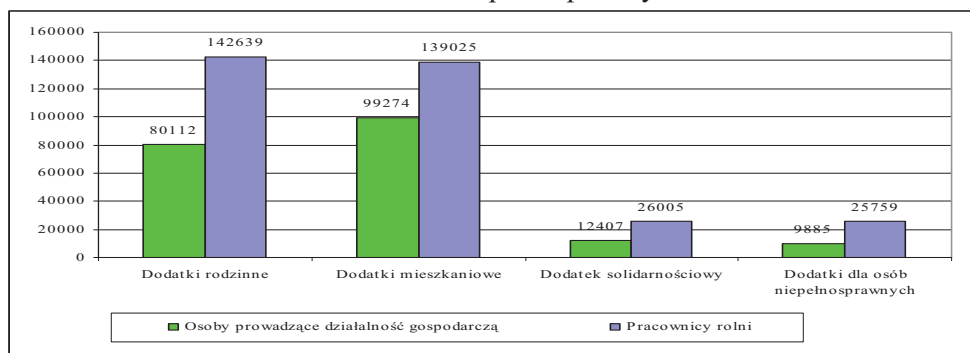
W roku 2010 ok. 424 tys. rodzin korzystało z dodatków rodzinnych, mieszkaniowych, solidarnościowych i dodatków dla osób niepełnosprawnych. Wśród tych rodzin systemowi pracowników rolnych podlegało ok. 249,5 tys. osób (spadek o 1,8% w stosunku do roku 2009), a systemowi osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą – 173,1 tys. osób (spadek o 3,0% w stosunku do roku 2009). Rodziny takie korzystały z jednego lub więcej świadczeń. Należy jednak zauważyć, że w roku 2010 w odniesieniu do roku 2009 zauważa się spadek liczby wypłaconych świadczeń z powyższych tytułów o ok. 2,3%.

Do korzystania ze świadczeń rodzinnych uprawnione są również dzieci. Ich liczba w roku 2010 wynosiła prawie 461,7 tys. osób, w tym ok. 174,1 tys. przypada na system osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą i ok. 286,7 tys. – na system pracownicy. Liczba rodzin pobierających świadczenie rodzinne wynosiła w 2010 roku nieco ponad 223,3 tys., w tym 80,0 tys. rodzin wpisanych było do systemu osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą i prawie 142,6 tys. – do systemu pracowniczego.

Rodziny korzystające z dodatku mieszkaniowego stanowią ok. 238,6 tys., z czego ok. 99,3 tys. rodzin podlega systemowi osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą i 139,0 tys. – systemowi pracowniczemu. Oprócz tego ponad 38,5 tys. rodzin korzysta ze świadczenia solidarnościowego, z których ok. 12,4 tys. podlega systemowi osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą i 26,0 tys. – systemowi pracowniczemu. W ramach rolniczego systemu ubezpieczeniowego w 2010 roku prawie 35,8 tys. rodzin pobierało zasiłek dla osób niepełnosprawnych: 9,8 tys. rodzin podlegało systemowi osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą i 25,7 – systemowi pracowniczemu.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że to samo świadczenie może być zaklasyfikowane do dwóch kategorii. I tak, dodatek mieszkaniowy o charakterze rodzinnym (ALF) jest częścią świadczenia rodzinnego, ale jednocześnie występuje jako samodzielny dodatek mieszkaniowy. Dodatek na kształcenie dziecka niepełnosprawnego (AEEH), dodatek opiekuńczy na dziecko (APP) oraz dzienny dodatek opiekuńczy na dziecko (AJPP) stanowią grupę dodatków będących częścią świadczeń rodzinnych, jednocześnie związanych ze świadczeniem dla osób niepełnosprawnych.

Rysunek 43. Liczba osób pobierających świadczenia rodzinne, mieszkaniowe, solidarnościowe i dla osób niepełnosprawnych w roku 2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSA.

Ubezpieczenia wypadkowe

Od wypadków przy pracy w ramach rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych ubezpieczonych jest 2,2 mln osób tzw. pracowników rolnych. Ubezpieczenie od nieszczęśliwych wypadków przy pracy, od wypadków na drodze do pracy i z pracy oraz na wypadek chorób zawodowych obejmują wszystkich pracowników rolnych, czyli również praktykantów i uczniów szkół rolniczych, za wyjątkiem pracowników departamentów: Bas-Rhin, Haut-Rhin i Moselle, którzy korzystają z odrębnego systemu. Liczba osób ubezpieczonych od nieszczęśliwych wypadków przy pracy w systemie pracowników rolnych wynosiła w roku 2009 – 1,6 mln (włącznie z uczniami). W roku 2010 zgłoszono 79 041 wypadków pracowników rolnych, w tym 7% (5 625) stanowiły wypadki w drodze do pracy i z pracy, 6% (4 932) choroby zawodowe i 87% (68 484) wypadki przy pracy we właściwym tego słowa znaczeniu. W stosunku do roku 2009 liczby te oznaczają spadek zgłoszeń o 3,4%.

System ubezpieczeń wypadkowych objęte są również osoby prowadzące rolniczą działalność gospodarczą. W roku 2010 takich osób było 602 tys. Osoby prowadzące rolniczą działalność gospodarczą korzystają od 1 kwietnia 2002 roku

z obowiązkowych ubezpieczeń wypadkowych i chorób zawodowych (ATEXA). Takiego przywileju nie mają osoby prowadzące działalność rolniczą w departamentach: Bas-Rhin, Haut-Rhin i Moselle, którzy korzystają z odrębnego systemu ubezpieczeniowego. Od roku 2008 to ubezpieczenie społeczne zostało rozszerzone o osoby płacące składki solidarnościowe. W roku 2010 liczba osób korzystających z ubezpieczeń wypadkowych wynosiła 601,9 tys. W roku 2010 zgłoszono 28 984 wypadków osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą, co oznacza ich spadek o 4,5% w stosunku do roku 2009. Na liczbę tę złożyło się: 2 215 (8%) zgłoszonych chorób zawodowych, 208 (1%) wypadków w drodze do pracy i z pracy, 26 182 (90%) wypadków przy pracy we właściwym tego słowa znaczeniu oraz 379 (1%) – wypadków nieoszacowanych. Liczba wypadków przy pracy we właściwym tego słowa znaczeniu zmniejszyła się o 5,5%, a wypadków w drodze do pracy i z pracy – o 10,7%. Liczba chorób zawodowych zwiększyła się o 7,5% w roku 2010 w stosunku do roku 2009 (z 2 061 do 2 215).

Prewencja i rehabilitacja (tzw. działania prozdrowotne i socjalne)

Działaniami prozdrowotnymi i socjalnymi (ASS) objęte są w rolniczym systemie ubezpieczeń społecznych osoby ubezpieczone na wypadek choroby, które nie pobierają emerytury w tym systemie, jak również emeryci, niezależnie od tego, czy podlegają czy nie rolniczemu systemowi ubezpieczeń. W roku 2010 z tego typu ubezpieczeń korzystało – 3,8 mln osób, z tego połowę (1,9 mln osób) stanowiły osoby prowadzące rolniczą działalność gospodarczą, a drugą część pracownicy rolni. W ostatnich latach obserwuje się jednak zmniejszenie populacji osób korzystających z tego rodzaju świadczeń. Proces ten przebiega szybciej w systemie osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą (spadek o 3,5% w roku 2010 w odniesieniu do 2009) aniżeli w systemie pracowniczym (spadek o 1,2% w analogicznym okresie).

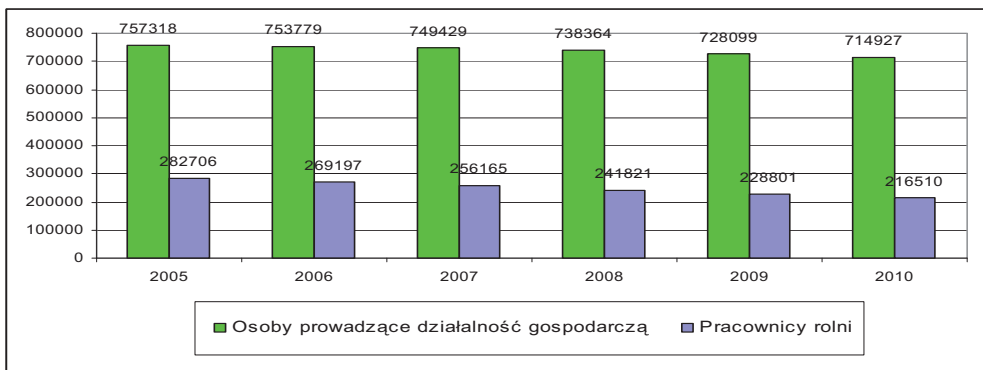
Osoby objęte prewencją i rehabilitacją, różnią się między sobą prowadzoną wobec nich polityką, w związku z czym można ich zaklasyfikować do następujących grup:

- *beneficjenci polityki przeciwdziałania niestabilności sytuacji życiowej.* Głównymi beneficjentami polityki przeciwdziałania niestabilności sytuacji życiowej są osoby przynależące do dodatkowego Powszechnego Ubezpieczenia na Wypadek Choroby (CMU), Świadczenia Solidarnościowego na rzecz Aktywizacji (RSA) i Funduszu Solidarności na rzecz Starości (FSV) lub Dodatku Solidarnościowego dla osób w podeszłym wieku (ASP);
- *beneficjenci rozwiniętej polityki na rzecz osób niepełnosprawnych.* Beneficjentami rozwiniętej polityki na rzecz osób niepełnosprawnych są osoby korzystające z zasiłku dla dorosłych osób niepełnosprawnych (AAH), zasiłku

na rzecz kształcenia dziecka niepełnosprawnego (AEEH), osoby korzystające z rent wypadkowych przy pracy lub z tytułu choroby zawodowej pracowników (90 852 osób w 2010 r.) oraz beneficjenci renty inwalidzkiej;

- *beneficjenci polityki geriatrycznej.* Docelową społecznością korzystającą z polityki geriatrycznej są osoby w wieku 75 lat i więcej. Liczba takich osób w roku 2010 wynosiła 931 437 i wykazywała spadek o 2,7% w stosunku do roku 2009. Ponad 75% beneficjentów polityki geriatrycznej należy do systemu przewidzianego dla osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą. Osoby w wieku 75 lat i więcej stanowią 25% wszystkich osób ubezpieczonych w ramach ASS (rysunek 44);
- *beneficjenci polityki prozdrowotnej.* Docelową grupą polityki prozdrowotnej są osoby potrzebujące pomocy w chorobach przewlekłych (zasilek ALD). Liczba takich osób w roku 2010 i 2009 wynosiła 860 216 (nie licząc CMU). Prawie 66% beneficjentów korzystających ze świadczeń prozdrowotnych podlega systemowi ubezpieczeniowemu osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą;
- *beneficjenci polityki prorodzinnej oraz opieki nad małymi dziećmi.* Docelową grupą polityki prorodzinnej, korzystające przynajmniej z jednego świadczenia rodzinnego, są rodziny (łącznie z dziećmi), jak też dzieci w wieku poniżej czterech lat. Liczba dzieci korzystających z takiej pomocy w ramach ASS wynosiła w roku 2010 – 80 609 osób (liczba ta wykazuje spadek o 2,4 % w stosunku do roku poprzedniego), z czego 73% podlegało systemowi pracowników rolnych.

Rysunek 44. Osoby powyżej 75 lat objęte polityką prewencji i rehabilitacji w latach 2005-2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSA.

5.7. Przepływy środków budżetowych pomiędzy systemami ubezpieczeń społecznych we Francji

Zgodnie z artykułem 40 ustawy nr 2000-656 z dnia 13 lipca 2000 r. konstruowany jest bilans (dokument) przedstawiający relacje finansowe pomiędzy Państwem i systemami ubezpieczeń społecznych. Obszar działania jednostek ubezpieczenia społecznego ujęty w tym dokumencie obejmuje podstawowy obowiązkowy system ustanowiony w ustawie (system powszechny, system rolniczy i system jednostek samodzielnych, systemy specjalne), jak też obowiązkowe systemy umowne, takie jak: dodatkowe systemy emerytalne oraz system ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. W roku 2011 dokument obejmował trzy lata obrachunkowe i odnosił się do rzeczywistych kosztów poniesionych w roku obrachunkowym 2009, pożyczek (kredytów) zapisanych w ustawie budżetowej głównej (LFI) i w ustawie budżetowej zmieniającej na rok 2010 oraz pożyczek przewidzianych ustawowo w projekcie ustawy finansowej (PLF) na rok 2011.

Dokument podzielony jest na dwie części (tabela 21):

- Część pierwsza dokumentu, prezentuje konkursy ogłoszone przez państwo dla systemów, którym powierzane jest operacyjne zarządzanie niektórymi formami polityki społecznej. W części tej wyodrębnia się z jednej strony dotacje z budżetu państwa przeznaczone do finansowania narzędzi społecznych z drugiej zaś - subwencje i gwarancje finansowe przyznane przez państwo niektórym systemom i jednostkom specjalnym. Pożyczki (kredyty) wykazane nie zawierają natomiast kosztów socjalnych ponoszonych bezpośrednio przez państwo.
- Część druga przedstawia obciążenia budżetu państwa rozumianego jako pracodawca, który pokrywa składki i niektóre obowiązkowe świadczenia socjalne. Ordynacja do Ustawy Budżetowej (LOLF) wprowadziła szczegółowe nazewnictwo odnoszące się do rodzaju wydatków ponoszonych przez państwo, co umożliwia dokładne przedstawienie obciążeń państwa jako pracodawcy. W rezultacie realizacja wydatków budżetowych podlega architekturze planu kont państwa (konta PCE).

Łącznie pożyczka z budżetu ogólnego zaprezentowana w tabeli 4 wynosi 73,87 mld Euro, co wynika z projektu ustawy (PLF) na 2011 rok i stanowi 25,8% całości wydatków z budżetu ogólnego. Proporcja ta ilustruje duży zakres relacji finansowych pomiędzy państwem i systemami ubezpieczeniowymi. Relacje te są jeszcze większe, jeżeli weźmiemy pod uwagę wpływy podatkowe przyznane jednostkom pomocy społecznej.

Tabela 21. Relacje finansowe pomiędzy budżetem państwa a systemami ubezpieczeń społecznych

Wyszczególnienie	Wykonanie 2009 w mld Euro	LFI 2010 w mld Euro	PLF 2011 w mld Euro
Część I: Konkursy w zakresie polityki społecznej	24,886	26,324	25,848
A. Narzędzia finansowane przez Państwo	19,897	20,728	19,930
B. Subwencje dla systemów	4,970	5,596	5,918
Część II: Zapłata Państwa (państwo traktowane jako pracodawca)	46,663	46,923	48,025
RAZEM	71,530	73,247	73,873

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy budżetowej 2009, 2010 oraz 2011.

Podsumowanie

We wszystkich toczących się dyskusjach podkreśla się preferencyjność rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego, wskazując, że głównym problemem finansów publicznych jest wysoki udział państwa w finansowaniu świadczeń rolniczych. Od lat pojawiają się więc próby zreformowania tego systemu zmierzające, między innymi, do ograniczania wydatków państwa na jego finansowanie. Z tego względu systematyczna analiza poziomu dofinansowania systemu KRUS oraz wnikliwe poznanie zmian dokonujących się w tym systemie ma zasadnicze znaczenie dla przeprowadzenia stosownych reform i związanych z tym potencjalnych konsekwencji dla dochodów rolników oraz budżetu państwa. Badania takie mają znaczenie informacyjne dla uczestników systemu, jak również dla decydentów w sferze polityki.

Do oceny zmian dokonujących się w sferze ubezpieczeń społecznych rolników wykorzystano dane statystyki masowej oraz przepisy regulujące zasady społecznego ubezpieczenia rolników. Wszystkie dane zostały poddane ocenie statystycznej oraz merytorycznej.

Ubezpieczenia społeczne w polskim rolnictwie przeszły wiele pozytywnych zmian, nadal jednak budzą wiele kontrowersji. W debatach publicznych przeciwnicy tego systemu zwracają uwagę na zakres świadczonych usług wobec rolników, stopień partycypowania producentów rolnych w wydatkach systemu, czy też wysokość kosztów, jakimi należy obciążyć ogół podatników. Co więcej, KRUS to system, który pełni rolę egalitaryzmu ubezpieczeniowego. Miejsce w tym systemie znajdują nie tylko rolnicy, ale również „pseudorolnicy” posiadający 1 ha przeliczeniowy ziemi czy też właściciele dużych gospodarstw powstałych z prywa-

tyzacji gruntów państwowych. Obecny kryzys finansów publicznych, w kontekście obciążeń budżetu państwa, może stanowić przyczynek do przeprowadzenia gruntowniejszej reformy w systemie ubezpieczeń społecznych rolników. Przeprowadzone analizy wykazały, że w ostatnich latach nastąpiły znaczne zmiany w systemie ubezpieczeniowym rolnictwa. Wydaje się, że powinny być one nadal kontynuowane. Na potrzebę dalszych zmian wskazują takie elementy, jak m.in. skala dofinansowania emerytur i rent przez budżet państwowy, brak powiązania wymiaru składek ze zmiennością potencjału gospodarstwa i warunkami bytowymi rodziny rolniczej oraz zmiany strukturalne w gospodarstwach rolnych, jakie dokonały się po wejściu polski do UE.

Ubezpieczenia rolnicze w Polsce, zwłaszcza w części odnoszącej się do świadczeń emerytalno-rentowych, są znacznie dofinansowywane z budżetu państwa. Dofinansowanie to wynika z obiektywnych uwarunkowań rodzimego rolnictwa i nie jest zjawiskiem odosobnionym na tle analogicznych rozwiązań w innych krajach. Problemem wymagającym w związku z tym uregulowania jest zróżnicowanie składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe. Zmiany, takie jak wprowadzone niedawną nowelizacją ustawy o ubezpieczeniach społecznych rolników, polegające na zróżnicowaniu wysokości składek w oparciu o kryterium norm obszarowych, nie rozwiązały wszystkich problemów, z jakimi boryka się dzisiejszy system. Nie przysposzyły one oszczędności ani nie zrealizowały w zadawalający sposób zasad sprawiedliwości i równości zarówno pomiędzy samymi rolnikami, jak i nimi a pozostałą częścią społeczeństwa.

Przeprowadzone analizy pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków:

1. W sferze ubezpieczeń społecznych rolników zarysowuje się niebezpieczeństwo trwałej nierównowagi finansów publicznych. Sytuacja ta jest wynikiem nadal wysokich wydatków na ubezpieczenia społeczne rolników w całkowitych wydatkach publicznych, co oznacza, że obecny system realizuje zadania głównie z budżetu państwa. Należy jednak zauważyć, że od roku 2000 wskaźnik ten wyraźnie się poprawia, z poziomu ok. 10% w roku 2000 do ok. 5% w roku 2010. Jest to więc tendencja trwała, niemniej jednak wynika ona m.in. ze spadku liczby świadczeniobiorców w tym okresie, co realnie oddziałuje na wysokość wypłacanych rent i emerytur. Przeprowadzone badania wykazały również, że dotacja do KRUS w przeliczeniu na jednego świadczeniobiorcę oraz jednego ubezpieczonego wynosi ok. 10 000 zł. Natomiast kwota dotacji na jedną osobę ubezpieczoną w ZUS jest niższa o ok. 7 000 zł niż na jednego ubezpieczonego w KRUS. Wydaje się jednak, że bardziej właściwy do oceny i porównań obu systemów jest poziom dotacji odnoszony do jednego świadczeniobiorcy, gdyż te osoby są beneficjentami systemu. W tym wypadku poziom dotacji do jednego świadczeniobiorcy ZUS jest niższy o po-

nad 5 000 zł niż w KRUS. Informacje te wskazują, że zaangażowanie finansów publicznych w finansowanie dwóch podsystemów ubezpieczenia społecznego jest różne. Wielkość składek odnoszona do przeciętnych świadczeń emerytalno-rentowych jest korzystniejsza w rolniczym podsystemie ubezpieczenia społecznego (KRUS). Prawie ponad trzykrotnie jest ona wyższa w podsystemie ZUS.

2. Ustawowe regulacje w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych miały niekorzystny wpływ na stan finansów publicznych. Tylko przez pierwsze dwa lata funkcjonowania systemu udział rolników w finansowaniu wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Rolników osiągnął zalecany poziom ok. 30%. Kolejne zmiany zapisów ustawy o ubezpieczeniach społecznych rolników powodowały zwiększenie udziału państwa w finansowaniu świadczeń rolniczych. Przyczyn tej sytuacji należy upatrywać m.in. w przywilejach, jakie otrzymywali posiadacze gospodarstw rolnych w kolejnych ustawach dotyczących ubezpieczeń społecznych. Do niekorzystnych rozwiązań ustawowych zaliczono m.in. podwyższenie dolnego progu obszaru gospodarstwa podlegającego ubezpieczeniu z 0,5 do 1,0 ha (spowodowało to spadek liczby ubezpieczonych wnoszących składki do systemu przy jednoczesnych wzroście liczby beneficjentów), likwidację wymogu sprzedaży płodów rolnych w roku 1991 (zwiększyło to dostępność do świadczeń emerytalnych i pogorszyło proporcje między płacącymi składki a świadczeniobiorcami), nadanie statusu bezrobotnego rolnikom posiadającym gospodarstwa o powierzchni mniejszej niż 2 ha przeliczeniowe, umożliwienie kontynuacji ubezpieczenia w KRUS osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą. Ostatnie zmiany ustawowe polegające na objęciu wyższą składką ubezpieczeniową rolników posiadających gospodarstwa powyżej 50 ha UR nie wpłynęły istotnie na poprawę stanu finansów publicznych, ze względu na niski odsetek płacących wyższe składki. Należy jednak zauważyć, że niektóre przepisy istniejące w systemie KRUS są bardziej restrykcyjne niż te, które dotyczą systemu ZUS. Owa restrykcyjność polega na ograniczeniu niektórych uprawnień dla emerytów i rencistów rolniczych.
3. Zdecydowanie największym wyzwaniem, przed jakim stoi państwo polskie, jest zaproponowanie rozwiązań ustawowych, które pomogłyby zmniejszyć poziom dotacji do ubezpieczeń społecznych rolników. Przeprowadzona analiza porównawcza obu systemów wykazała, że system KRUS zapewnia ochronę socjalną dla 1,42 mln świadczeniobiorców, którzy miesięcznie otrzymują ok. 800 zł, przy udziale dotacji budżetowej na poziomie 15 mld złotych (która od 2004 roku pozostaje na prawie nie zmienionym poziomie). Na tym tle wielkość dotacji do ZUS wskazuje wyraźny trend wzrostowy (z niecałych 23 mld zł w 2004 roku do 38 mld zł w 2010 roku). Prognozy

wskazują, że kwota ta będzie rosła, nie poprawiając wcale wysokości wypłacanych świadczeń emerytalnych. Z przeprowadzonych analiz wynika jasno, że reformy wymagają oba systemy.

4. Analizując systemy ubezpieczeń społecznych rolników w krajach UE, stwierdzono, że siedem państw członkowskich stworzyło autonomiczne systemy zapewniające ochronę socjalną rolnikom. Do krajów, w których rolnicy mają wyodrębniony system, należy zaliczyć: Austrię, Finlandię, Francję, Grecję, Luksemburg, Niemcy oraz Polskę. Są to kraje wchodzące w skład Europejskiej Sieci Systemów Ochrony Społecznej (ESNAP). We wszystkich tych krajach sposób finansowania ubezpieczeń społecznych zakłada wysoki udział dotacji państwowej. Według danych ESNAP oraz przeprowadzonych obliczeń wynika, że polski system ubezpieczeń społecznych rolników w porównaniu z innymi krajami wchodzącymi w skład sieci ESNAP w największym stopniu korzysta z dopłat państwa (udział dotacji w budżecie ubezpieczeń społecznych wynosi ok. 92%). Wysoki udział subwencji w systemach ubezpieczeniowych krajów sieci ESNAP występuje we Francji oraz Grecji.
5. Wyniki badań dowodzą, że przeprowadzone zmiany w systemie ubezpieczeń rolników, polegające na objęciu ich wyższą składką, miały niewielki wpływ na stan finansów publicznych. Podniesienie składki rolnikom posiadającym gospodarstwa powyżej 50 ha spowodowało dodatkowy wzrost przychodów KRUS o ok. 30 mln zł. W kontekście potrzeb Kasy jest to kwota niewielka, co wynika z faktu, iż dodatkową, wyższą składkę płaci niewielka grupa ubezpieczonych rolników (ok. 1%). Symulacje objęcia wyższą składką rolników (do obliczeń przyjęto obowiązujące zasady) prowadzących gospodarstwa rolne pow. 20 ha UR wskazują na wzrost przychodów o ok. 120 mln zł, natomiast rolników posiadających gospodarstwa pow. 10 ha UR daje dodatkowe ok. 320 mln zł. Zważywszy na wielkość dotacji do KRUS, zmiany te miałyby niewielki wpływ na poprawę stanu finansów publicznych. Wydaje się więc, że reforma systemu KRUS powinna zmierzać w kierunku powiązania składki z wysokością dochodów rolników, co najpełniej odzwierciedlałoby ich sytuację finansową i możliwości opłacania zróżnicowanych składek.
6. Przegląd aktów prawnych regulujących funkcjonowanie ubezpieczeń społecznych rolników oraz analizy zgromadzonego materiału statystycznego wykazały, że obecny system ubezpieczenia społecznego rolników ma wiele mankamentów, m.in.: zbyt szeroki zakres podmiotowy, małe zróżnicowanie świadczeń, poprawiający się, ale nadal niekorzystny stosunek liczby świadczeniobiorców do ubezpieczonych, zbyt duży udział państwa w finansowaniu oraz brak powiązania składki z wysokością dochodów.

Literatura

1. Blok F., Sikora J., Sztumska B., *Wybrane aspekty socjologii rynku*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2001.
2. Caussat L., *De l'age d'or de la retraite et sa reforme*, Gerontologie et Societe, 1997.
3. Duczkowska-Małysz K., Duczkowska-Piasecka M., *Raport w sprawie KRUS*, Business Centre Club, Warszawa 2008.
4. Duczkowska-Małysz K., *Modernizacja wsi i rolnictwa a reforma finansów publicznych*, Autoryzowane wystąpienie, www.pte.pl/pliki/.../Reforma%20fin.publ.%20a%20modernizacja.doc, dostęp 25.02.2010.
5. Duczkowska-Małysz K., *Wiejski rynek pracy wobec integracji z UE*, [w:] Błędowski P., *Między transformacją a integracją. Polityka społeczna wobec problemów współczesności*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2004.
6. Fandrejewska A., *Miliardy topione w rolniczej kasie*, Rzeczpospolita nr 2 z 4 stycznia 2010.
7. Fladrowska E., Pawłowska-Tyszko J., *Wykorzystywanie rachunkowości agresywnej przez menedżerów i ich konsekwencje dla wierzycieli na przykładzie spółki handlowej branży rolniczej*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości 58 (114), SK w Polsce Rada Naukowa, Warszawa 2010.
8. Gołasa P., *Redystrybucyjna rola rolniczych instrumentów finansowych w Polsce*, Praca doktorska SGGW, Warszawa 2010.
9. Goraj L., *Możliwa rola KRUS we wspomaganiu i implementacji działań reformujących system ubezpieczenia rolników*, Ubezpieczenia w rolnictwie, Materiały i studia, KRUS, Warszawa 2010.
10. Hadyniak B., Szumlicz T., *Ubezpieczenia jako urządzenie finansowe*, [w:] Handschke J., Monkiewicz J. (red. nauk.), *Ubezpieczenia, Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010.
11. Horioka C., Watanabe W., *Why Do People Save? A Micro-Analysis of the Motives for Household Saving in Japan*, The Economic Journal, 1997.
12. Ickiewicz J., *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
13. Jagła W., *Ubezpieczenia społeczne rolników – 30 lat systemu i co dalej*, Realia i co dalej, Dwumiesięcznik społeczno-polityczny. Studia i materiały, czerwiec nr 3 (18) 2010, <http://realia.com.pl/>.
14. Jędrasik-Jankowska I., *Treść ryzyka emerytalnego*, [w:] Bińczycka-Majewska T. (red. nauk.), *Konstrukcje prawa emerytalnego* Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 2004.
15. Kaczmarek T., *Cud gospodarczy Niemiec. Ludwiga Erharda koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*, Fundacja ATK, Warszawa 1997.
16. Kapusta F., *Agrobiznes*, Difin, Warszawa 2008.
17. Klimkowski C., *Stan obecny i perspektywy ubezpieczenia społecznego rolników*, Komunikaty Raporty Ekspertyzy, nr 132, IERIGŻ-PIB, Warszawa 2006.

18. Kobielska Z. (red. nauk.), *Ubezpieczenie społeczne rolników system znany i nieznanym*, KRUS, Warszawa 2007.
19. Korsak R., *Systemy emerytalne na świecie*, Ubezpieczenia rolnicze – kwartalnik KRUS, nr 4, Warszawa 1994.
20. Kowalski A., *Spoleczne uwarunkowania rozwoju wsi i rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa, 1998.
21. Kunreuther H., Roth R.J., *Paying the Price*. Sr., Joseph Henry Press, Washington D.C. 1998.
22. Lassarre D., Roland-Levy C., *Understanding children's economic socialization*. [w:] Grunert K.G., Olander F. (red.) *Understanding Economic Behavior*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 1989.
23. Magnani R., *A general equilibrium evaluation of the sustainability of the new pension reforms in Italy*, Research in Economics 65, Elsevier 2011.
24. Malinowska E., Misiąg W., *System finansowy KRUS* [w:] Wóycicka I. (red. nauk.), *Przyszłość ubezpieczeń społecznych rolników*, IBNGR, Gdańsk 2000.
25. Marć Ł., Pogorzelski K., Zawistowski J., *Ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Koncepcja zmian systemowych ubezpieczeń rolniczych*, Opracowanie przygotowane dla Departamentu Doradztwa, Oświaty Rolniczej i Nauki Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009.
26. Muszalski W., *Ubezpieczenia społeczne*, PWN, Warszawa 2004.
27. Owsiak S., *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
28. Piątkowski M., *Zaopatrzenie emerytalne rolników*, Książka i Wiedza 1979.
29. Podstawka M., *Mity i prawdy o Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, Ubezpieczenia w rolnictwie, Materiały i studia, nr 37/2010, KRUS, Warszawa 2010.
30. Podstawka M., *Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Polsce oraz propozycje ich zmian*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1998.
31. Preston S. *Children and the Aged in the US*, Scientific American vol. 251, 2000.
32. *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2050 roku*, ZUS 2006.
33. Przeciszewski T., *Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej (SGR): Systemowa podstawa polityki gospodarczej i społecznej*, VII Kongres Ekonomistów, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, z. 5, Warszawa 2001.
34. Przygodzka R., *Budżet państwa a system emerytalno-rentowy rolników*, [w:] Adamowicz M., (red) *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002.
35. Przygodzka R., *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006.
36. Pszczołkowska J., *Ubezpieczenia społeczne rolników – stan obecny i możliwości rozwoju*, Ubezpieczenia w rolnictwie, Materiały i studia, KRUS, Warszawa 2000.

37. Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń 1946-1985, Warszawa 1987.
38. Siekierski C., *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce* [w:] Adamowicz M., *Ubezpieczenia społeczne, Wieś i rolnictwo*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002.
39. Sikorska A. (red. nauk) *Instrumenty oddziaływania Państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce; rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury. Stan obecny i rekomendacje na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń rolników*; Ekspertyza dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009.
40. *Stan i struktura rejestrowanego bezrobocia na wsi w 2009 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy http://obserwatorium.dwup.pl/download.php?file=sites/default/files/biblioteka/2009_bezrobocie_na_wsi.pdf.
41. Strotz R.H., *Miopia and inconsistency in dynamic utility maximization*, *Review of Economic Studies*, 23 (3), 1956.
42. Szumlicz T. *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] Handschke J. i Monkiewicz J. (red. nauk.), *Ubezpieczenia, Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010.
43. Szyszko L. [red. nauk.], *Finanse przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2000.
44. Świdorski J., *System emerytalny w indywidualnej gospodarce chłopskiej*, ANS, Warszawa 1987.
45. Triest R.K., *Social Security Reform: An Overview*, *New England Economic Review*, Economist, Federal Reserve Bank of Boston, November/December 1997.
46. Tryfan B., *Zabezpieczenie społeczne rolników w Europie*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), Warszawa 2000.
47. Ustawa o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 24 kwietnia 2009 r. (Dz. U. Nr 79, poz. 667)
48. Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. 1977 nr 32, poz. 140).
49. Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości (Dz. U. 1962 nr 38, poz. 166).
50. Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr. 40, poz. 268).
51. Ustawa z dnia 27 października 1977 roku o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 31, poz. 140).
52. Ustawa z dnia 29 maja 1974 roku o przekazaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. Nr. 21, poz. 118).
53. Ustawa z dnia Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25, ze zmianami).

54. Warneyd K., *A Study of Saving Behavior Towards the End of the Life Cycle*, Center for Economic Research Working Paper No. 28, 1995.
55. Wawrzyniak B.M., Wojtasik B., *Ubezpieczenia społeczne rolników*, Włocławskie Towarzystwo Naukowe, Włocławek 2005.
56. Wernik A., *Finanse publiczne na rozstaju dróg*, [w:] Kulawik J., Mazurkiewicz E.: *Polityka finansowa Polski wobec aktualnych i przyszłych wyzwań*, Tom II, WSE, Warszawa 2005.
57. Woś A., *Agrobiznes. Makroekonomia*, KeyText, Warszawa 1998.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 588 egz.

Druk i oprawa: EXPOL Włocławek